



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто шестьдесят седьмая сессия

Рим, 29–31 мая 2016 года

Заключение внешнего аудитора по децентрализации

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Р. Беллину (Mr R. Bellin),
Директору Службы внешнего аудита,
Всемирная продовольственная программа
Тел.: +3906 6513 2392**

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 ознакомиться на сайте www.fao.org



mt091

РЕЗЮМЕ

- На рассмотрение Совета выносится "Заключение внешнего аудитора по децентрализации".
- Резюме по "Заключению внешнего аудитора по децентрализации" включено в основной документ, представленный Комитету для ознакомления.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть документ "Заключение внешнего аудитора по децентрализации" и представить свои замечания на рассмотрение Исполнительного комитета.

Проект рекомендации

- **В соответствии со Статьей XIV Общих положений ВПП Финансовый комитет ФАО рассмотрел документ "Заключение внешнего аудитора по Децентрализации" и представил свои замечания Исполнительному совету в докладе о своей 167-й сессии.**



**Всемирная
Продовольственная
Программа**

Исполнительный совет

Годовая сессия

Рим, 12–16 июня 2017 года

Distribution: General

Дата: 12 мая 2017 года

Original: French

Пункт 6 повестки дня

WFP/EB.A/2017/6-G/1

Вопросы ресурсов, финансов и бюджета

Для рассмотрения

Документы Исполнительного совета размещены на веб-сайте ВПП (<http://executiveboard.wfp.org>).

Заключение внешнего аудитора по децентрализации

Проект решения

Совет принимает к сведению "Заключение внешнего аудитора по децентрализации" (WFP/EB.A/2017/6-G/1) и ответ руководства, представленный в документе WFP/EB.A/2017/6-G/1/Add.1, и призывает принять дальнейшие меры по выполнению рекомендаций с учетом соображений, высказанных Советом в ходе обсуждения этого вопроса.

* Настоящий документ содержит проект решения. С окончательным решением, принятым Советом, можно будет ознакомиться в документе "Решения и рекомендации", который будет выпущен в конце сессии.

Координатор:

г-н Р. Беллин (R. Bellin),
Директор Службы внешнего аудита
Тел.: 066513-2392



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ АУДИТОРА ОБЗОР ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

2016 финансовый год

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА – КОД ДОКУМЕНТА: WFP-2016-3

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА – КОД ДОКУМЕНТА: WFP-2016-6



Всемирная
Продовольственная
Программа

СОДЕРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ.....	5
II.	ЦЕЛИ И ОХВАТ АУДИТА.....	7
III.	МЕТОД АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ.....	9
IV.	ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	11
V.	ВВЕДЕНИЕ.....	13
VI.	ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	14
1.	Цели новой организационной структуры.....	14
1.1.	Передача ресурсов на места.....	15
1.2.	Организационные подразделения.....	15
1.3.	Рационализация сети.....	17
2.	Передача ресурсов.....	17
2.1.	Передача ресурсов в региональные бюро.....	17
2.2.	Штатное расписание – без существенных изменений..	19
3.	Укрепление страновых отделений.....	20
3.1.	Актуализация системы делегирования полномочий....	20
3.2.	Структурные реформы, напрямую не связанные с программой "Соответствие целям".....	21
3.3.	Процесс утверждения программ.....	22
4.	Жизнеспособность страновых отделений.....	22
5.	Региональные бюро и надзор.....	26
5.1.	Концепция поддержки и надзора.....	26
5.2.	Действенность надзора.....	28
5.3.	Передача полномочий из штаб-квартиры на места.....	29
5.4.	Географический охват региональных бюро.....	31
6.	Компактная штаб-квартира, ориентированная на работу на местах.....	32
6.1.	Структурная перестройка штаб-квартиры.....	32
6.2.	Увеличение численности и значительная реорганизация персонала.....	33
6.3.	Инициатива по повышению эффективности затрат.....	34

7.	Оптимизация бюро по связи	34
7.1.	Обоснование целесообразности присутствия ВПП в странах, где оперативная деятельность не проводится	34
7.2.	Рационализация системы подчиненности бюро по связи	35
8.	Внутренний контроль и подотчетность	36
8.1.	Местный механизм борьбы с мошенничеством	37
8.2.	Формализация стандартных операционных процедур на местном уровне	39
9.	Управление проектом создания новой организационной структуры.....	39
9.1.	Руководящий механизм	40
9.2.	Отсутствие конкретных индикаторов воздействия.....	40
9.3.	Расходы на реализацию программы.....	41
	ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	42
	ПРИЛОЖЕНИЯ	43
	Приложение 1 – Детальное описание методологического подхода ...	43
	Приложение 2 – Делегирование полномочий	45
	Приложение 3 – Итоги анкетирования.....	47
	Приложение 4 – Отделения на местах (не считая бюро по связи), по состоянию на конец февраля 2017 года	49

I. РЕЗЮМЕ

Стартовавший в 2012 году в рамках инициативы "Соответствие целям" проект по созданию новой организационной структуры призван обеспечить более эффективное выполнение миссии ВПП благодаря оптимальному распределению усилий на центральном, региональном и местном уровнях. В основу новой структуры ВПП положен простой принцип: полномочия по принятию решений в организации с широкой полевой базой должны быть сосредоточены в подразделениях ВПП, максимально приближенных к получателям помощи. Таким образом, проект направлен на то, чтобы поставить отделения на местах в центр деятельности всей организации, когда региональные бюро находятся на передовой линии поддержки и надзора, а штаб-квартира и бюро по связи (теперь именуемые "отделения ВПП") сосредотачивают свои усилия на стратегических мероприятиях и общеорганизационном обслуживании.

В период, последовавший после запуска реформы, увеличилось число чрезвычайных ситуаций, обострилась конкуренция за выделение средств, а требования к подотчетности и показателям результативности ужесточились. Это усложнило процесс перестройки, но в то же время необходимость обеспечения эффективности и действенности операций ВПП стала актуальной как никогда. Четыре года спустя – несмотря на проведенные многочисленные мероприятия – эта цель достигнута не полностью.

В целом, перераспределение функций между различными подразделениями ВПП прошло относительно успешно. Бюро по связи, приближенные к основным донорам, работают хорошо. Несмотря на то, что при оценке ситуации перед принятием Плана действий в 2012 году уже было установлено, что доля ресурсов, приходящихся на штаб-квартиру, избыточна, она по-прежнему играет доминирующую роль и ее персонал продолжает расти более быстрыми темпами, чем кадровый состав отделений на местах. Тем не менее, с учетом условий оперативной деятельности ВПП и присущих ей рисков определенная степень централизации нужна. В интересах развития региональных бюро проводятся различные мероприятия и направляются ресурсы с целью значительно расширить их возможности, а поле для маневра у страновых бюро, судя по всему, существенно расширилось.

Однако при более пристальном ознакомлении с сетью ВПП на местах обнаруживается ряд узких мест, на многие из которых уже указывалось в прошлом. При укреплении страновых отделений не всегда учитывалось существующее оперативное присутствие, поскольку начатый процесс пересмотра размещения отделений был прерван до его завершения. В результате, хотя страновые отделения в целом хорошо обеспечены, между ними имеются значительные диспропорции, а деятельности мелких отделений мешает реальная нехватка ресурсов. Более того, изменения в формах оперативной деятельности ВПП, особенно в вопросах развития, требуют пересмотра ее присутствия на страновом уровне.

То, что не была проведена переоценка состояния имеющейся сети, также отрицательно сказалось на положении региональных бюро, причем те из них, которые имеют более широкую сферу ответственности, могут оказаться перегруженными работой. Кроме того, надзорные функции, возложенные на региональные бюро, по-прежнему определены нечетко, а в деятельности шести бюро несколько не хватает единообразия. Даже при том, что в своей деятельности ВПП должна приспосабливаться к местным условиям, в функционировании организации должно выдерживаться определенное единообразие, без чего невозможно обеспечить согласованность действий и минимизацию внутренних и внешних рисков. Региональные бюро еще не вышли на оптимальный баланс между адаптацией к местным условиям и слитностью действий.

Из вышеуказанных замечаний непосредственно следует, что хотя функции внутреннего контроля составляют неотъемлемую часть любой децентрализованной структуры, которой приходится работать в условиях чрезвычайных ситуаций и заниматься распределением продовольствия и денежных средств, их охват в ВПП ограничен. Таким образом, собранная нами информация не позволяет сделать вывод о том, что пирамидальная система писем-заверений базируется на достаточно прочной организационной структуре на региональном уровне, обеспечивающей достаточную степень контроля за отчетностью нижестоящего звена. Оптимальное предотвращение рисков мошенничества в сочетании с заявленной политикой "нулевой терпимости" требует укрепления системы оповещения и отслеживания потенциальных инцидентов силами страновых отделений. В этом смысле профилактические проверки на добросовестность представляют собой важную инновацию. Проведение таких проверок должно поощряться, а соответствующее "ноу-хау" должно сохраняться на центральном уровне, и в этой связи было бы нереалистично передавать все полномочия по выявлению мошенничества на региональный уровень.

Обеспечивать качество внутреннего контроля страновых отделений со стороны штаб-квартиры еще важнее сейчас, когда подразделениям на местном уровне планируется передать большой объем самостоятельных функций в ходе предстоящей реализации страновых стратегических планов. Сейчас, похоже, наступил подходящий момент для полноценного итогового анализа организационной перестройки, с тем чтобы вынести необходимые уроки и минимизировать все еще встречающиеся недостатки. Ни одно масштабное структурное преобразование, такое как реализация Комплексной дорожной карты, не может быть успешно выполнено до тех пор, пока каждое подразделение не будет в полной мере выполнять свои функции в составе сбалансированной, оптимизированной организации.

II. ЦЕЛИ И ОХВАТ АУДИТА

1. Как сообщалось в уведомительном письме от 31 октября 2016 года, группа в составе трех внешних аудиторов посещала штаб-квартиру Всемирной продовольственной программы (ВПП) в Риме для проведения контрольной проверки с 14 по 25 ноября 2016 года и с 18 по 20 января 2017 года. Целью аудита была оценка деятельности по децентрализации с момента ее возобновления в 2012 году по год, закончившийся 31 декабря 2016 года.
2. В соответствии с решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании статьи 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье XIV Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме кандидатур на должность внешнего аудитора. Объявление о приеме кандидатур наряду с предложением услуг внешнего аудитора, в особенности его подробное техническое предложение, которое было утверждено Советом, образуют круг его ведения.
4. В обязанности внешнего аудитора входят проверка отчетности ВПП (статья 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтет необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутренних механизмов финансового контроля и в целом – системы администрации и управления ВПП (статья 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии со статьей 3.1 Финансовых положений на Директора-исполнителя возложено финансовое управление деятельностью ВПП, за которую он отчитывается перед Советом.
6. С Директором-исполнителем был заключен договор об оказании услуг, цель которого – обеспечить четкое понимание соответствующих обязанностей органов управления и внешнего аудитора в соответствии с международными стандартами аудита. Кроме того, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор уведомляет Секретариат о содержании предстоящих контрольных проверок.
7. Настоящее заключение подготовлено в соответствии с годовым рабочим планом внешнего аудитора, представленным Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2016 года, в котором содержится подробная информация о проверках, намеченных на период между июлем 2016 года и июнем 2017 года. В соответствии со своим кругом ведения внешний аудитор обязан ежегодно готовить доклад о проверке финансовой отчетности ВПП (представляемой на утверждение Совета), сопровождаемый его заключением о состоянии счетов, два доклада о результативности и правомерности управления ВПП, называемые также докладами о проверке результативности (представляются на рассмотрение Совета), и 10 писем в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения внешних подразделений (в том числе региональных бюро и страновых отделений). Внешний аудитор также утверждает проект годового доклада о выполнении предыдущих рекомендаций внешнего аудитора, представляемый Секретариатом на рассмотрение Совета.

8. Аудиторская проверка деятельности по децентрализации проводилась в соответствии с положениями Международных стандартов высших ревизионных учреждений (ISSAI) в области аудита эффективности и аудита соблюдения установленных норм, Финансовых положений ВПП и дополнительного круга ведения, приведенного в приложении к данному документу. Согласно данным стандартам, при проведении аудита внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и проявлять критическое мышление в течение всей процедуры аудита.

9. При посещении страновых отделений (СО) и региональных бюро (РБ)¹ основное внимание уделялось надлежащему управлению этими подразделениями, однако проведенные при этом проверки также внесли свой вклад в подготовку этого доклада.

10. Основная цель аудита заключалась в том, чтобы определить:

- осуществляется ли управление в рассматриваемой области в соответствии с принципами экономии, эффективности и действенности и есть ли дополнительные резервы для совершенствования работы; и
- соответствуют ли мероприятия, финансовые операции и информация во всех существенных аспектах положениям базовых документов ВПП.

11. Все замечания и рекомендации были обсуждены с соответствующими сотрудниками, в частности с сотрудниками Отдела инноваций и управления преобразованиями. Совещание по частичному закрытию аудита состоялось 25 ноября 2016 года при участии руководителя аппарата г-на Джеймса Харви. Еще одно совещание было проведено в ВПП 3 апреля 2017 года. Руководство подтвердило достоверность представленной информации. В настоящем заключении в полной мере учтены его комментарии и ответы, представленные в письменном виде 4 апреля 2017 года.

¹ Региональные бюро в Бангкоке и Дакаре, отделения ВПП в Брюсселе, Копенгагене и Лондоне, страновые отделения в Буркина-Фасо, Камбодже, Камеруне, Эфиопии, Мьянме, Пакистане, Центральноафриканской Республике и Лаосской Народно-Демократической Республике.

III. МЕТОД АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

12. В соответствии с международными стандартами результативность и соблюдение установленных норм оцениваются в ходе аудита на основе соответствующих критериев, при этом проводится анализ причин любых отклонений от этих критериев. Цель – ответить на ключевые вопросы аудиторской проверки и выработать рекомендации по улучшению работы. На первом этапе аудиторской проверки определяется "предмет проверки", т.е. информация или деятельность, которую необходимо оценить. В зависимости от задачи аудита он может приобретать различные формы и обладать разными характеристиками. Предмет проверки должен определяться таким образом, чтобы он поддавался систематической оценке в соответствии с определенными критериями и для него можно было бы разработать процедуры по сбору достаточных и надлежащих фактических данных для составления аудиторского мнения или заключения².

13. Для обзора процесса децентрализации в ВПП предметом изучения со стороны внешнего аудитора стала новая организационная структура, созданная в рамках инициативы "Соответствие целям" (СЦ), реализация которой стартовала в 2012 году. Мы изучили все мероприятия, способствовавшие процессу децентрализации³, который можно определить как передачу директивных полномочий как можно ближе к месту реализации принимаемых решений. Аудит охватил не только процесс передачи ответственности и полномочий региональным бюро и отделениям на местах, но и передачу финансовых и людских ресурсов и создание новых должностей на местах.

14. Основные вопросы, на которые должна была дать ответ наша аудиторская проверка:

- Каковы результаты мероприятий по децентрализации, проводимых с 2012 года?
- Проводились ли эти мероприятия экономически обоснованно и эффективно?
- Можно ли теперь считать оптимальным распределение ответственности, полномочий и средств между центральным, региональным и местным уровнями?

² Стандарты ISSAI 100, пункты 22 и 26.

³ В заключении термин "децентрализация" используется для обозначения процесса, который обычно именуется "деконцентрация". Термин "децентрализация" используется в соответствии с требованиями терминологии Организации Объединенных Наций.

15. Для оценки качества управления этой инициативой мы выделили на основании имеющейся документации, прежде всего Плана действий ВПП по созданию новой организационной структуры в рамках программы "Соответствие целям", принятого Директором-исполнителем 17 августа 2012 года, задачи по децентрализации, выполнением которых занимается ВПП, и объединили их в одну логическую схему. Такой наш подход к составлению логической схемы задач основывается на том, что цели любой политики можно схематически разбить на три категории: ближайшие, оперативные и стратегические. Программа выполнения каждого типа задач фокусируется на различных типах результатов: при выполнении оперативных задач достигаются конкретные результаты; оперативные задачи предполагают достижение итогов, которые в большей степени требуют измерения качественных параметров; выполнение стратегических задач подразумевает достижение долгосрочного воздействия, анализ которого в большей степени относится к оценке. Результаты, итоги и ожидаемое воздействие, представленные в рамках логической схемы, составляют основные критерии оценки результативности оперативной деятельности. Степень сложности при проведении оценки выполнения задач зависит от их статуса и, в ряде случаев, статуса их окончательного воздействия и может выходить за границы отдельной аудиторской проверки результативности. Подход с использованием логической схемы задач представлен⁴ на рисунке ниже.

Рисунок 1. Подход с использованием логической схемы задач

Практические результаты вносят свой вклад в достижение итогов, которые в свою очередь способствуют достижению ожидаемого воздействия. Однако данный процесс может развиваться и в обратном направлении, так как подразделения обычно сначала намечают стратегические задачи, а затем планируют средства для их выполнения в рамках оперативных задач и ближайших мероприятий.



Источник: Внешний аудитор.

⁴ См. Приложение 1 – Детальное описание методологического подхода.

IV. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

16. Рекомендации классифицированы в соответствии с уровнем их приоритетности:

- **1-й уровень** – основополагающие вопросы, требующие незамедлительных мер со стороны руководства;
- **2-й уровень** – вопросы контроля, которые руководству необходимо решить в ближайшей или среднесрочной перспективе;
- **3-й уровень** – вопросы, по которым могут быть усовершенствованы меры контроля, и которые доводятся до сведения руководства.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Распределение функций	2	<i>Рекомендация 1.</i> Внешний аудитор рекомендует публиковать на Интранете утвержденную руководством информацию о распределении полномочий, полную организационную схему штаб-квартиры вплоть до подразделений в составе отделов и список страновых отделений и обслуживаемых ими стран и регулярно обновлять такую информацию.
Распределение персонала	2	<i>Рекомендация 2.</i> Внешний аудитор рекомендует: а) провести анализ критичного числа сотрудников, передаваемых в подчинение руководителям на местах; и б) требовать, чтобы созданию дополнительных должностей в региональных бюро предшествовал пересмотр организационной схемы.
Жизнеспособность страновых отделений	2	<i>Рекомендация 3.</i> Внешний аудитор рекомендует определить пороги (финансирования операций, потребностей стран), ниже которых проводится проверка для оценки целесообразности существования того или иного отделения с выдачей заключения о необходимости его сохранения, объединения с другим или закрытия. Итоги проверки доводятся до сведения Исполнительного совета.
Жизнеспособность страновых отделений	1	<i>Рекомендация 4.</i> Внешний аудитор рекомендует, чтобы Секретариат систематически поддерживал региональные и местные звенья в переговорах по переносу накладных расходов страновых отделений на правительства в принимающих странах с доходом выше среднего уровня.
Жизнеспособность страновых отделений	2	<i>Рекомендация 5.</i> Внешний аудитор рекомендует поддерживать разработку и реализацию стратегий выхода в соответствующих странах путем формирования необходимых инструментов для страновых отделений с привлечением к этому процессу региональных бюро.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Надзорные функции	1	<i>Рекомендация 6.</i> Внешний аудитор рекомендует конкретизировать характер, охват и пределы надзорных функций, возложенных на региональные бюро.
Надзорные функции	2	<i>Рекомендация 7.</i> Внешний аудитор рекомендует конкретизировать технические условия выполнения надзорных задач региональных бюро включая форму отчетов, мониторинг выполнения рекомендаций и плановые проверки.
Надзорные функции	2	<i>Рекомендация 8.</i> Внешний аудитор рекомендует устанавливать каждому региональному бюро в ежегодно обновляемых директивах приоритеты в части надзорных и обеспечивающих функций с учетом условий их деятельности.
Управление партнерствами	2	<i>Рекомендация 9.</i> Внешний аудитор рекомендует проводить оценку инструментов партнерства, имеющих в распоряжении страновых отделений, и широко распространять информацию о них для укрепления поддержки, оказываемой отделениям на местах.
Географический охват	1	<i>Рекомендация 10.</i> Внешний аудитор рекомендует изучить обоснованность географического охвата деятельности региональных бюро, особенно в Дакаре и Каире.
Структурная перестройка штаб-квартиры	1	<i>Рекомендация 11.</i> Внешний аудитор рекомендует при каждом новом сокращении ресурсов штаб-квартиры с передачей ответственности и полномочий на места проводить полную оценку сохранения системных рисков, особенно в части переводов денежных средств и производства закупок.
Бюро по связи	3	<i>Рекомендация 12.</i> Внешний аудитор рекомендует провести оценку целесообразности сохранения мелких бюро по связи и пользы от их деятельности с точки зрения эффективности и экономии.
Внутренний контроль	1	<i>Рекомендация 13.</i> Внешний аудитор рекомендует, чтобы страновые отделения систематически отчитывались перед Отделом Генерального инспектора и служб надзора (OIG) обо всех убытках, предположительно возникших вследствие мошенничества.
Внутренний контроль	2	<i>Рекомендация 14.</i> Внешний аудитор рекомендует, чтобы убытки, предположительно возникшие вследствие мошенничества, фиксировались и отслеживались на местном уровне в виде сводной таблицы и в обобщенной форме доводились до сведения финансового директора и внешнего аудитора.
Внутренний контроль	1	<i>Рекомендация 15.</i> Внешний аудитор рекомендует более четко формализовать

Область	Приоритетность	Рекомендации
		процедуру учета, анализа и отслеживания убытков на местном уровне.
Внутренний контроль	3	<i>Рекомендация 16.</i> Внешний аудитор рекомендует поручить каждому отделению составить список всех местных стандартных операционных процедур (СОП), регулярно обновлять их и строго классифицировать. Список СОП должен в обязательном порядке входить в отчетность, передаваемую при замене одного директора другим.
Управление проектами	3	<i>Рекомендация 17.</i> Внешний аудитор рекомендует, чтобы любая реорганизация подкреплялась: а) детальным графиком ее проведения; б) механизмом мониторинга, обеспечивающим отображение всех начатых инициатив; с) индикаторами воздействия, включая индикаторы финансового воздействия, и независимым механизмом оценки успешности реорганизации в плане достижения ее стратегических целей.

V. ВВЕДЕНИЕ

17. Идеи децентрализации деятельности ВПП, направленной на делегирование директивных полномочий как можно ближе к месту реализации принимаемых решений, возникли не вчера. Этот принцип начал в приоритетном порядке внедряться руководством ВПП в 1992 году; подтверждение цели ВПП по превращению ее в организацию, работающую на местах, стало восприниматься как одно из условий обеспечения ее эффективности. Основная оперативная цель децентрализации заключалась в укреплении ресурсной базы страновых отделений – т.е. того звена, которое находится в самом прямом контакте с получателями помощи, – путем расширения их сферы ответственности и директивных полномочий, в особенности в отношении использования ресурсов, и перевода большего числа высокопоставленных сотрудников на места.

18. После вступления в должность 5 апреля 2012 года Директор-исполнитель объявила, что она инициирует работу по выработке мер, призванных сделать деятельность ВПП более эффективной и действенной. В начале этого процесса, известного как инициатива ВПП "Соответствие целям" (СЦ), был проведен обзор сильных сторон ВПП и областей, в которых необходимо улучшить работу. Некоторые из выводов, сделанных в ходе этого обзора, уже были сформулированы за десять лет до того при аудите первой волны децентрализации⁵: "центр тяжести" ВПП постепенно смещается в сторону штаб-квартиры; при распределении сфер ответственности отсутствует четкость; наблюдается дублирование функций, а региональные бюро оказываются ослабленными. На основе этих замечаний 18 июня 2012 года Директор-исполнитель выработала программу действий, строящуюся на семи фундаментальных элементах, одним из которых является перестройка организационной структуры ВПП, призванная приблизить ее к деятельности на местах.

⁵ Заключение внешнего аудитора от 2002 года (WFP/EB.3/2002/5-A/1/3) и 2007 года (WFP/EB.2/2007/5-C/1).

19. О значимости данной инициативы свидетельствует тот факт, что ей была посвящена отдельная аудиторская проверка, о результатах которой будет проинформирован Исполнительный совет. Важность процесса децентрализации нельзя оценивать только с точки зрения объема инвестиционного финансирования; децентрализация изначально связана с выполнением ВПП своей миссии, позволяя укоротить контур принятия решений, более эффективно действовать в чрезвычайных ситуациях и иметь у доноров репутацию готового к диалогу партнера. ВПП работает в условиях быстро меняющегося мира, увеличения числа чрезвычайных ситуаций и нестабильного финансирования: в 2012–2016 годах число операций по оказанию чрезвычайной помощи выросло с 5 до 11⁶, а их бюджет увеличился с 3,5 до 5,4 млрд долл. США. В принципе ВПП необходимо постоянно пересматривать свою структуру и территориальную организацию, с тем чтобы оптимизировать ее с учетом текущей ситуации.

VI. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Цели новой организационной структуры

20. Представляя 17 августа 2012 года новую организационную структуру в рамках инициативы СЦ, Директор-исполнитель подчеркнула необходимость снова настроить данную структуру на стратегические приоритеты ВПП. Заявленная цель новой организационной структуры заключалась в пересмотре и корректировке функций каждого подразделения с целью создания синергетического взаимодействия, устранения дублирования функций и передачи директивных полномочий в подразделения, наиболее приближенные к получателям помощи.

21. На рисунке 2 схематично представлены цели в области децентрализации, поставленные в "СЦ".

Рисунок 2. Логическая схема целей новой организационной структуры

Ближайшие задачи	Оперативные задачи	Стратегические задачи
<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ жизнеспособности мелких страновых отделений (СО). 2. Обеспечение передачи более значительных ресурсов для наращивания потенциала СО. 3. Изучение возможностей других подразделений штаб-квартиры. 4. Обзор неоперативной деятельности ВПП (БС). 5. Членство региональных директоров в группе исполнительного руководства. 6. Реорганизация двух РБ. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Расширение полномочий СО для выполнения ими своих функций; на них приходится "центр тяжести" деятельности ВПП. 2. Размещение вспомогательных служб в СО (при необходимости в РБ). 3. РБ как площадки передовой линии для управления, надзора и поддержки СО. 4. Единая общеорганизационная принадлежность, уравнивающая субсидиарность (соблюдение основных директивных документов обязательно для всех). 5. Компактная штаб-квартира, отвечающая за общеорганизационную стратегию и надзор. 6. Четкие каналы связи между штаб-квартирой и отделениями на местах. 7. Четкая сквозная подотчетность и единый набор ориентиров для РБ, СО и БС. 8. Укрепление функциональных сетей и консолидация функционального экспертного потенциала. 9. БС как средство достижения лучшего взаимодействия, чем достигаемое только через штаб-квартиру, и средство экономии затрат. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Присутствие на местах: в центре всей деятельности – получатели помощи. 2. Субсидиарность: принятие решений на уровне, приближенном к получателям помощи. 3. Всемерное развитие связей с партнерами по сотрудничеству. 4. Предотвращение параллелизма и дублирования. 5. Создание синергии между ШК-БС-РБ-СО. 6. Построение организации, соответствующей своим целям. 7. Сонаправленность структуры стратегическим приоритетам. 8. Экономическая эффективность. 9. Эффективная реализация мандата ВПП.
Результаты	Итоги	Воздействие

Источник: Внешний аудитор, на основе материалов о новой организационной структуре.

⁶ Двенадцать в 2017 году.

22. Эти цели можно сгруппировать по трем принципам:

- передача ресурсов на места;
- специализация организационных подразделений; и
- рационализация сети ВПП.

1.1. Передача ресурсов на места

23. Новая организационная структура предусматривает выделение отделениям на местах, в частности страновым отделениям (СО) более значительной доли бюджета на поддержку программ и административных расходов (ППА). Аналогичным образом, это распространяется на людские ресурсы, при этом приоритетное внимание уделяется формированию необходимых кадровых ресурсов на местах, как с точки зрения численности персонала, так и его квалификации.

24. Увеличение объема финансовых и людских ресурсов должно расширить потенциал отделений на местах, при этом приоритет должен отдаваться страновым отделениям.

1.2. Организационные подразделения

25. Цель программы "СЦ" – обеспечить ВПП возможность оптимально удовлетворять потребности получателей помощи благодаря децентрализованной организационной структуре, в рамках которой расширяются возможности страновых отделений, а в центр внимания глобальной штаб-квартиры поставлена работа на местах⁷. В этой связи необходимо было пересмотреть функции различных составляющих глобальной штаб-квартиры (штаб-квартира в Риме, бюро по связи и региональные бюро), с тем чтобы они могли служить СО, на которые в соответствии с программой переносится "центр тяжести" всей деятельности Организации. Пересмотр функций должен был также сократить функциональный параллелизм и дублирование, обусловленные недостаточной специализацией.

1.2.1. Распределение полномочий

26. Распределение полномочий между уровнями реагирования в рамках новой организационной структуры можно обобщить следующим образом.

Таблица 1. Принципы распределения полномочий

Штаб-квартира	Разработка и согласование мер политики; корректировка и утверждение проектов и программ; координация и контроль процесса управления; бюджет и финансовая отчетность; обеспечение централизованных услуг.
Бюро по связи	Мобилизация ресурсов; диалог с донорами.
Региональные бюро	Вклад в разработку мер политики ВПП; координация, надзор и поддержка работы страновых отделений; представительство ВПП в странах, в которых нет постоянных отделений.
Страновые отделения	Осуществление проектов и программ в стране (разработка, мониторинг, отчетность); создание и развитие партнерств на местном уровне.

Источник: Внешний аудитор, по данным о программе "СЦ".

⁷ Новая организационная структура в рамках программы ВПП "Соответствие целям" (август 2012 года).

27. Хотя функции региональных бюро и страновых отделений четко прописаны в планах управления, в ВПП нет легкодоступного для сотрудников организации и членов Исполнительного совета всеобъемлющего документа, где было бы подробно представлено общее разделение полномочий между центральными, региональными и местными звеньями. При этом в штаб-квартире обязанности департаментов и отделов обозначены только в типовых описаниях должностных обязанностей их руководителей. Организационная структура всех подразделений в составе отделов штаб-квартиры отсутствует в электронном доступе и не централизована. Число страновых отделений и стран, где работает ВПП, указанное в Интернете, различается в зависимости от источника информации, при этом также встречаются различные толкования понятия "обслуживаемых стран", которое не совпадает с понятием "страновые отделения".

28. Большая прозрачность представления структуры организации только повысит качество ее управления, в особенности с учетом проводящегося в ВПП процесса реорганизации, а также высокой сменяемости членского состава Исполнительного совета. Существует настоятельная необходимость в информации, которая будет легкодоступной, исчерпывающей и обновляемой в режиме реального времени.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует публиковать на Интранете утвержденную руководством информацию о распределении полномочий, полную организационную схему штаб-квартиры вплоть до подразделений в составе отделов и список страновых отделений и обслуживаемых ими стран и регулярно обновлять такую информацию.

1.2.2. Укрепление страновых отделений

29. В качестве важнейшего приоритета ВПП выделила свое присутствие на местах. Поэтому программа "Соответствие целям" была направлена на значительное наращивание потенциала действий страновых отделений, в частности за счет делегирования соответствующих полномочий на основе принципа subsidiarity. Было также запланировано изучить вопрос о жизнеспособности мелких отделений, которые иногда оказываются не в состоянии справиться с возложенными на них обязанностями.

1.2.3. Региональные бюро – передовая линия поддержки

30. В рабочей программе ВПП от июня 2012 года указывается, что основная задача РБ заключается в координации, контроле и поддержке работы страновых отделений. Однако Анализ пробелов в работе региональных бюро, проведенный в 2013 году, показал, что данные подразделения не располагают всем необходимым потенциалом и ресурсами для выполнения своих функций.

31. Изменение условий работы ВПП на фоне беспрецедентного числа затяжных чрезвычайных ситуаций также потребовало реорганизации ряда РБ и в целом осмысления концепции их оптимальной структуры.

1.2.4. Компактная штаб-квартира

32. Концепция новой организационной структуры предусматривала упорядочение работы штаб-квартиры и ее переориентацию на вопросы стратегии, политики, инноваций, мониторинга результативности и общего надзора⁸. В этой связи в рамках программы "СЦ" было сокращено число руководящих должностей и в Риме были оставлены только те должности, которые в силу самого характера выполняемой работы требуют высокой степени централизации. Штаб-квартире было поручено только обеспечивать общеорганизационное обслуживание.

1.2.5. Бюро по связи с партнерами

33. В новой организационной структуре бюро по связи (БС) призваны выполнять важную функцию по обеспечению максимально активного участия партнеров ВПП благодаря своей приближенности к донорам и представленности на межучрежденческих и межправительственных площадках. Другой заявленной задачей БС является минимизация издержек путем сокращения путевых расходов и устранения дублирования работы со штаб-квартирой в Риме.

34. Для оптимизации присутствия ВПП в странах, где она не проводит операции, в соответствии с задачами БС в рамках новой организационной структуры был проведен пересмотр их конфигурации.

1.3. Рационализация сети

35. Консолидация и – до определенной степени – расширение полномочий СО должны уравновешиваться мерами по обеспечению единства действий Организации. Поэтому нужно обязательно внедрять в подразделениях ощущение принадлежности к единой организации, для того чтобы ВПП в целом действовала в русле единой политики. Соблюдение общих правил должно сочетаться с эффективной системой внутреннего контроля.

36. Движение в сторону децентрализации также подразумевает упрощение взаимоотношений между различными подразделениями. В этой связи разработчики "СЦ" запланировали уточнить систему подчиненности, назначить координаторов по работе с СО, РБ и БС, а также ввести стандартный механизм подчиненности и подотчетности для всех подразделений.

2. Передача ресурсов

2.1. Передача ресурсов в региональные бюро

37. В период между 2012 и 2016 годом удельный вес штаб-квартиры в бюджете ППА сократился на 13,5 пунктов. Объем ассигнований, выделенных штаб-квартире, вырос на 5,7 млн долл. США, что представляет собой умеренный рост в 3,53%, в то время как за тот же период рост общего бюджета ВПП составил 38,48%, а бюджета ППА – 17,58%. Ассигнования на нужды отделений ВПП (ранее БС) за четыре года увеличились на 2,2 млн долл. США, при этом их доля в бюджете ППА остается стабильной.

⁸ "Штаб-квартира в Риме станет компактнее, а ее работа будет более в большей степени ориентирована на решение тех задач в области политики и по оказанию поддержки, которые могут быть экономически эффективно реализованы только в штаб-квартире" (презентация Директором-исполнителем Новой организационной структуры в рамках программы ВПП "Соответствие целям" 17 августа 2012 года).

38. Хотя эта тенденция в распределении бюджетных средств явно отвечает интересам подразделений на местах, на настоящий момент выгоду от нее получают прежде всего РБ. С 2012 по 2016 год доля РБ в бюджете ППА значительно выросла, в этот период они получили дополнительные 24,3 млн долл. США. Рост бюджета СО в тот же период был более умеренным и составил 11,2 млн долл. США. Доля региональных бюро в бюджете ППА увеличилась на 5,9 пунктов, при этом доля страновых отделений выросла на 1,9 пункта.

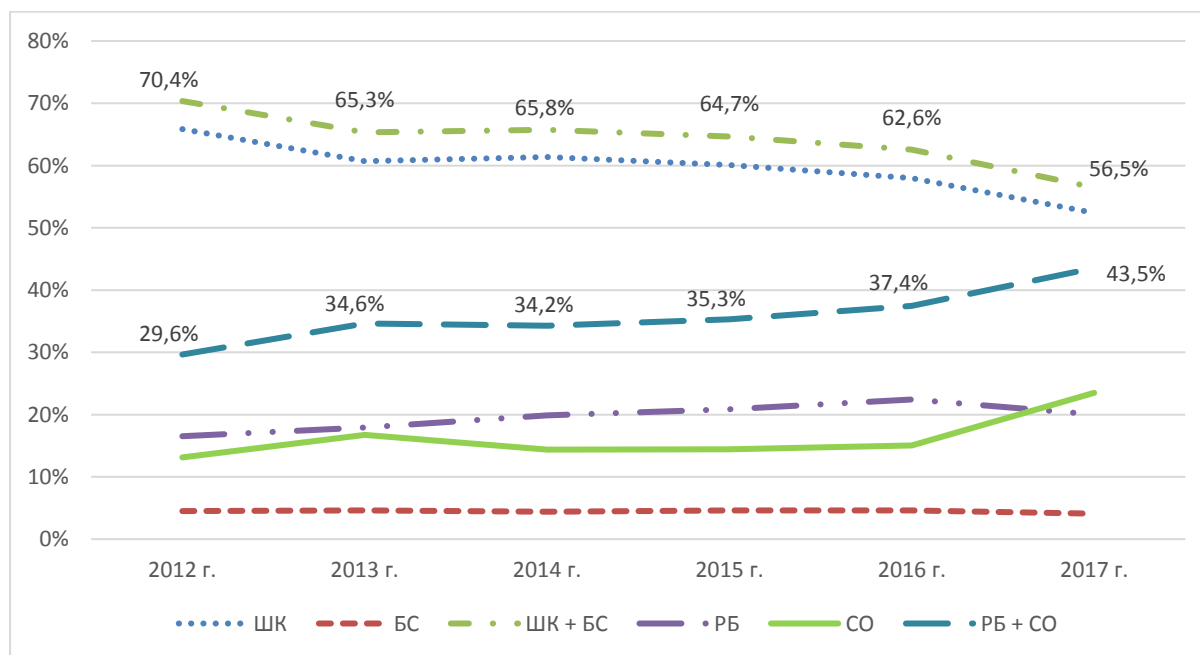
39. Показатели на 2017 год, приведенные в последнем плане управления⁹, подтверждают удельный вес подразделений на местах в бюджете ППА, указывая при этом на коренной поворот тенденции между РБ и СО в пользу последних.

Таблица 2. Бюджет ППА: ассигнования, выделяемые для различных уровней (в млн долл. США)

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Изменение в 2012–2016 гг. (суммы)
Штаб-квартира	162,6	150,2	172,9	168,6	168,3	5,74
Поддержка программ - штаб-квартира	70,3	54,4	55,4	51,9	47,8	-22,5
Управление и административное обеспечение - штаб-квартира	92,3	95,8	117,5	116,7	120,5	28,24
Бюро по связи	11,1	11,4	12,4	12,9	13,3	2,16
Региональные бюро	40,8	44,3	56,0	58,6	65,1	24,3
Страновые отделения	32,4	41,4	40,5	40,5	43,6	11,2
Региональные бюро и страновые отделения	73,2	85,7	96,5	99,1	108,7	35,5

Источник: Внешний аудитор – по данным планов управления на 2012-2016 годы (2016 год – смета).

Рисунок 3. Доля в бюджете ППА (в % от суммарного бюджета ППА)



Источник: Внешний аудитор – по данным планов управления на 2012-2017 годы (2016 год – смета, 2017 год – прогноз)

⁹ WFP/EB.2/2016/5-A/1/Rev.2

2.2. Штатное расписание – без существенных изменений

2.2.1 *Распределение людских ресурсов*

40. В период 2012–2016 годов в условиях значительного роста оперативных потребностей общая численность персонала увеличилась на 13%, хотя распределение персонала в процентном соотношении между штаб-квартирой, региональными бюро и страновыми отделениями оставалось без существенных изменений соответственно на уровне 10%, 4% и 83%. При этом в штаб-квартире было отмечено более существенное увеличение персонала – рос численности сотрудников, работающих в Риме, был выше, чем в подразделениях, работающих на местах.

Таблица 3. Распределение персонала по местам службы в 2012–2016 годах

	2012 г.	2016 г.	Изменения в 2012–2016 гг.	Доля в 2012 г.	Доля в 2016 г.
Штаб-квартира и бюро по связи	1 403	1 820	30%	10,1%	11,6%
Особый статус	90	74	-1,2%	0,7%	0,4%
Страновые отделения	11 442	13 043	14%	82,9%	83,5%
Региональные бюро	581	688	18%	4,2%	4,5%
Региональное бюро в Судане	292	-	-	2,1%	-
Всего	13 808	15 625	13%	100%	100%

Источник: Данные, предоставленные ВПП.

Примечание: Во избежание искажений данные по региональному бюро в Судане, которое было закрыто в 2016 году, приводятся отдельно от других РБ. Категория "Особый статус" охватывает сотрудников, находящихся в неоплачиваемом отпуске или прикомандированных из других организаций. *Бриндизи* проведено по категории страновых отделений.

41. В целом перераспределение ресурсов между штаб-квартирой и региональными бюро носит очень ограниченный характер.

42. Проведенный в 2013 году анализ пробелов в работе региональных бюро показал, что общие потребности РБ находятся на уровне 18 млн долларов США, 60% из которых составляют расходы на персонал (нехватка 70 должностей). В целом в этот период в региональных бюро ВПП было создано 76 должностей, финансируемых из бюджета ППА¹⁰.

43. Что касается страновых отделений, за последние четыре года число сотрудников в них увеличивалось умеренными темпами, а их доля в общей численности персонала почти не менялась. Однако сравнительный анализ распределения персонала в период 2012–2016 годов показывает, что ВПП успешно адаптировала свою структуру к своим приоритетам: на Ближнем Востоке, в Северной Африке, регионе Восточной Европы и Центральной Азии число сотрудников выросло на 45%, а в Азии уменьшилось на 40% (-802 сотрудника), что отражает изменения в ситуации с обеспечением продовольствием в этих регионах.

¹⁰ Отдел инноваций и управления преобразованиями.

2.2.2 Профессиональная пригодность персонала

44. Помимо вопроса о численности персонала, возникает также вопрос о качестве подготовки сотрудников в каждом подразделении, в частности о том, насколько их навыки и умения соответствуют требованиям на местах.

45. Анкетирование¹¹, проведенное группой внешних аудиторов, подтвердило удовлетворенность страновых отделений поддержкой, оказанной сотрудникам в рамках процесса децентрализации: более 60% руководителей считают, что их сотрудники получили подготовку, необходимую для исполнения ими своих обязанностей.

46. При этом большинство страновых отделений по-прежнему указывают на трудности в подборе местного персонала с необходимой квалификацией. Кроме того, сроки набора персонала на международной основе затрудняют оперативный набор квалифицированных специалистов. В ходе ряда проверок на местах¹² было отмечено, что такие случаи с вакансиями на должности старших руководителей не единичны.

47. В региональных бюро "СЦ" была направлена на наращивание их возможностей по оказанию необходимой поддержки страновым отделениям, в особенности с учетом роста числа чрезвычайных операций и все большим усложнением задач. Однако региональные бюро могут испытывать трудности с включением в рабочий процесс направляемых им новых сотрудников. Это может повысить риск появления у региональных директоров и их заместителей избыточного числа непосредственных подчиненных. В одном из проинспектированных РБ¹³ директору напрямую подчинялись 17 сотрудников. Все это дает основания предполагать, что передача все новых ресурсов в региональные бюро без пересмотра их сферы ответственности имеет свои пределы.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует: а) провести анализ критичного числа сотрудников, передаваемых в подчинение руководителям на местах; и б) требовать, чтобы созданию дополнительных должностей в региональных бюро предшествовал пересмотр организационной схемы.

3. Укрепление страновых отделений

3.1. Актуализация системы делегирования полномочий

48. Понятие сферы ответственности определяется ВПП¹⁴ как совокупность обязанностей, возлагаемых на субъекта¹⁵; компетенция – полномочия по принятию решений, которыми наделяется данный субъект для успешного выполнения своих обязанностей¹⁶. Цель деятельности ВПП предполагает наличие у страновых отделений значительных обязанностей; поэтому одним из ключевых условий выполнения ими своих функций является делегирование им соответствующих полномочий (ДП).

¹¹ См. Приложение 3 – Итоги анкетирования.

¹² Письмо руководству о страновом отделении ВПП в Пакистане.

¹³ Региональное бюро в Бангкоке.

¹⁴ Руководство по управлению финансовыми ресурсами, Раздел 5 – Обязанности и полномочия.

¹⁵ "Обязанность по достижению целей, относящихся к той или иной должности или ко всей организации в целом".

¹⁶ "Полномочия самостоятельно принимать решения предоставляются должностному лицу в целях [...] успешного выполнения им своих обязанностей. Они могут быть связаны с определенной должностью и происходить из круга ведения или быть официально делегированы".

49. В ответ на проведенную диагностику¹⁷ в рамках "СЦ" была поставлена цель по уточнению и оптимизации существующих механизмов ДП, с тем чтобы все сотрудники понимали, какие обязанности на них возложены и какие ресурсы имеются для их исполнения. В этой связи была актуализирована информация по делегированию в приложении к новой организационной структуре, в 2015 году был выработан общий подход к составлению руководств, директив и ДП¹⁸, а также была унифицирована методология по вопросам осуществления ДП благодаря закупке программного обеспечения "ProVision v9". Актуализированные процедуры уже опубликованы в электронном руководстве, в котором обобщена документация по процессам ВПП.

50. При реализации "СЦ" были не только упрощены существующие процедуры, но и дан толчок процессу ДП страновым отделениям. Этот процесс затронул ряд ключевых областей¹⁹: закупки продовольствия, товаров и услуг, страновые целевые фонды и переводы денежных средств.

51. Страновые отделения – основные стороны, которых коснулась данная актуализация – в целом позитивно оценили текущую систему ДП. Так, согласно анкетированию, проведенному внешним аудитором²⁰, две трети СО не считают необходимым делегирование большего объема полномочий со стороны штаб-квартиры. С другой стороны, на вопрос о целесообразности обратного ДП на более высокие уровни был получен почти единодушный негативный ответ (95%).

3.2. Структурные реформы, напрямую не связанные с программой "Соответствие целям"

52. Укреплению СО способствовал и целый ряд инвестиций, утвержденных вне рамок инициативы "СЦ" и направленных на внедрение инструментов, поддерживающих реализацию программ на местах. В их числе: новая Система поддержки логистических операций, дающая ВПП целостную картину состояния ее продовольственных запасов в режиме реального времени; внедрение в 2015–2016 годах в страновых отделениях нового инструмента по управлению программами, координации и мониторингу (СОМЕТ²¹); политика в области оценки, позволяющая проводить децентрализованные оценки в отделениях на местах в целях укрепления подотчетности и обратной связи; инструменты "Восполнение дефицита питательных веществ" и "Стоимость рациона", разработанные новым Отделом питания²² в сотрудничестве с партнерами ВПП, которые могут быть адаптированы под конкретные условия в странах, в которых они используются. Результаты такой аналитической работы помогают интегрировать приоритеты в области питания в страновые стратегические планы (ССП).

¹⁷ Промежуточный доклад LEG от февраля 2012 года и окончательный доклад от апреля 2013 года. Данный обзор не охватывал вопросы, связанные с ДП в сфере людских ресурсов, так как отдел HRM актуализировал перечень ДП по вопросам управления людскими ресурсами в 2011 году.

¹⁸ Циркуляр ДИ (Отдел управленческого обслуживания) № OED2015/011 от 28 апреля 2015 года, который аннулирует ранее выпущенные циркуляры (ED2001/006 – ED99/002 – ED98/008).

¹⁹ См. Приложение 2 – Делегирование полномочий.

²⁰ См. Приложение 3 – Итоги анкетирования.

²¹ Инструмент по обеспечению эффективного управления для страновых отделений ВПП.

²² Финансирование, выделенное на питание в рамках "СЦ", внесло свой вклад в его создание в 2015 году.

3.3. Процесс утверждения программ

53. Страновые отделения отвечают за разработку, реализацию, мониторинг программ и отчетность по ним; в этой связи им необходима свобода действий, поддержка и соответствующий инструментарий для выполнения этих задач.

54. Хотя важная роль штаб-квартиры не ставится под вопрос, новая организационная структура призвана повысить значимость местного уровня в процессе утверждения программ. Результатом этого стала упрощенная процедура обзора программ (PRP), которая распространяется на все предложения, выходящие за сферу полномочий региональных или страновых директоров. С 2014 года PRP²³ основывается на двух элементах: стратегический процесс обзора программ (s-PRP), для которого созывается заседание комитета под председательством руководителя аппарата²⁴, и электронный процесс обзора программ (e-PRP), сходный с техническим изучением проектной документации. С 2015²⁵ года программы, разработанные в рамках утвержденной страновой стратегии, не требуют рассмотрения в формате s-PRP. Теперь они подлежат только рассмотрению по процедуре e-PRP, которая занимает не более пяти рабочих дней. Однако эта упрощенная процедура не применяется к чрезвычайным операциям (ЧО), которые сначала рассматриваются региональным директором в режиме e-PRP, а затем проходят процедуру s-PRP. Такая оптимизированная процедура также дает возможность региональным директорам и Директору-исполнителю принять в ней участие, в частности инициировать рассмотрение в формате s-PRP.

55. Хотя пересмотренная процедура PRP облегчает и ускоряет процесс утверждения программ для страновых директоров, в данном случае речь идет скорее об упрощении процесса, чем о дальнейшем делегировании полномочий²⁶. При этом необходимо отметить, что в настоящее время уточняется раздел 5 Руководства по управлению финансовыми ресурсами (FRMM), в котором прописан круг полномочий по утверждению программ и который не пересматривался с 2012 года. **Хотя еще преждевременно делать выводы в отношении дальнейшего делегирования страновым отделениям полномочий по вопросам утверждения программ, можно сказать, что исполнение полномочий, которыми уже наделены страны, было облегчено за счет упрощения процедуры PRP, осуществленного в тандеме с инициативой "СЦ".**

4. Жизнеспособность страновых отделений

56. ВПП присутствует в странах с различного профиля: от государств с очень низким уровнем дохода до стран с доходом выше среднего уровня (ДВСУ). Модели ее присутствия также отличаются от страны к стране: "стандартная" модель – страновое отделение ВПП, возглавляемое страновым директором, или при отсутствии последнего – "исполняющим обязанности", который занимается вопросами развития или чрезвычайными операциями, но кроме этого, есть еще СО, которые занимаются только операциями в области развития, СО, которые не ведут операций, оперативное присутствие без СО, антикризисные центры и СО с сокращенным объемом операций и персоналом.

²³ Директива Департамента управления операциями OM2014/002 от 11 июня 2014 года, которая заменяет директиву OM 2009/001; в настоящее время заменена циркуляром OED 2015/004.

²⁴ Циркуляр OED 2015/004 от 12 февраля 2015 года.

²⁵ Циркуляр OED 2015/004 от 12 февраля 2015 года.

²⁶ См. Приложение 2 – Делегирование полномочий.

57. Все 84 страновых отделения отличаются друг от друга размером. Хотя такая разница в размере объясняется многообразием деятельности, проводимой в каждой стране, функционирование самых мелких СО может значительно осложняться нехваткой ресурсов. Этот риск подтверждается значительным сокращением ассигнований из бюджета ППА, выделенных очень мелким страновым отделениям в 2013 году, однако в 2014 году принцип выделения ассигнований на ППА был скорректирован для смягчения этого недостатка. Таким образом, в 2016 году на мелкие и очень мелкие страновые отделения приходилось 36% расходов, финансируемых из бюджета ППА (14,8 млн из 41 млн долл. США), в то время как эти отделения составляют лишь 29% всех СО (25 из 84 отделений).

58. Таким образом, нам представляется, что для обеспечения жизнеспособности самых мелких отделений ВПП приходится финансировать их в объеме, превышающем их реальный вес в организации, в то время как другие отделения могут в большей степени опираться на поступления, напрямую связанные с их деятельностью.

**Таблица 4. Средний объем бюджета ППА по категориям СО (2012–2016 гг.)
(в тыс. долл. США)**

	Очень мелкие	Мелкие	Средние	Крупные	Очень крупные	В среднем
2012 г.	630,8	600,0	510,0	333,3		518,5
2013 г.	438,5	725,0	470,0	350,0		495,9
2014 г.	500,0	654,5	527,8	336,4	358,3	475,4
2015 г.	487,5	610,5	604,5	430,0	355,6	497,6
2016 г.	563,6	614,3	612,5	369,2	352,6	502,4

Источник: Внешний аудитор – Данные, взятые из планов управления ВПП (2012–2018 гг.), и предоставленные Секретариатом ВПП.

59. Был проведен целый ряд обзоров присутствия в странах, последний раз они проводились в 2006 и 2010 году. Было указано на возможно недостаточное присутствие на местах и вероятность прекращения деятельности в ряде стран, однако после этих двух обзоров никаких существенных перемен не последовало.

60. В 2014 году в рамках "СЦ" было принято решение переориентировать внимание на рационализацию "оперативного пространства ВПП в странах" за счет проведения Анализа присутствия страновых отделений на местах и их операционных моделей (СОРОМ). Были намечены две основные задачи:

- выработка четкой и воспроизводимой системы с рекомендациями, которая позволит старшему руководству оценивать текущее и будущее присутствие страновых отделений на местах и соответствующие операционные модели; и
- определение возможностей изменения присутствия ВПП в странах, выработка рекомендаций для принятия решений и изучение возможностей финансирования такого присутствия.

61. В ходе этого обзора ситуация в странах операций ВПП была проанализирована в соответствии с рядом критериев: валовый национальный доход, уровень потребностей страны²⁷, уровень деятельности ВПП и проблемы с финансированием.

62. В ходе обзора были выделены 16 стран²⁸ с различного профиля, которые затем были более подробно проанализированы с точки зрения национальных условий, стратегической ориентации, структуры и финансирования отделений. Полученные результаты подтвердили, что существуют две основные категории стран, в которых присутствие ВПП может вызвать вопросы:

- страны с доходом выше среднего уровня (ДВСУ), в которых ВПП в основном оказывает поддержку принимающему правительству, предоставляя специализированное экспертное или техническое содействие. Некоторые доноры высказывают недовольство, когда из бюджета ППА, – косвенно финансируемого из их взносов, – финансируются постоянные отделения, занимающиеся проектами в области развития;
- мелкие отделения в странах, испытывающих острые потребности, где неопределенность и нестабильность финансирования может подрывать их жизнеспособность.

Таблица 5. Страны, охваченные COPrOM

	Более низкий уровень потребностей	Более высокий уровень потребностей
Страны с доходом выше среднего уровня	Доминиканская Республика, Куба, Панама, Перу, Тунис	Ангола, Намибия
Страны с доходом ниже среднего уровня	Кабо-Верде, Сан-Томе и Принсипи	Парагвай (возможно новое присутствие), Свазиленд
Страны с низким уровнем дохода		Бенин, Гвинея, Коморские Острова (возможно новое присутствие), Того, Эритрея

Источник: Данные, предоставленные ВПП.

²⁷ Уровень потребностей страны измерялся с учетом ГИГ (Глобального индекса голода) и числа беженцев и ВПЛ (внутренне перемещенных лиц). Валовый национальный доход (ВНД) на душу населения используется для оценки возможностей правительств.

²⁸ Индия и Исламская Республика Иран, хотя и были выбраны в силу маленького размера отделений в них и нестабильного финансирования, были исключены из анализа решением Директора-исполнителя, посетившего их в 2013 году; аналогичным образом, Тимор-Лешти был исключен по причине заключения соглашения о передаче правительству управления операциями по проекту в области развития.

63. Все общие рекомендации COPrOM, за исключением одной, были посвящены странам ДВСУ; в них предлагалось приостановить право таких стран на получение нецелевого многостороннего финансирования²⁹, а также больше не финансировать по линии бюджета ППА, кроме должностей страновых директоров (или исполняющих обязанности). В ходе COPrOM было также рекомендовано, чтобы все проекты, предлагаемые страновыми отделениями в странах ДВСУ, проходили обе процедуры Процесса обзора программ и чтобы сэкономленные средства из бюджета ППА направлялись в фонд, предназначенный для подготовки стратегий выхода. Были сделаны конкретные выводы, позволившие рекомендовать закрывать страновые отделения в случае, если принимающее правительство отказывается увеличивать свою финансовую поддержку ВПП.

64. Единственная общая рекомендация, не коснувшаяся стран со средним уровнем дохода, предусматривает проведение стратегического обзора мелких страновых отделений, испытывающих острую нехватку финансирования, которые расположены в странах с низким уровнем дохода и высоким уровнем потребностей, с тем чтобы снизить их зависимость от бюджета ППА.

65. Решения, принятые по результатам проведенного обзора, были включены в меморандум Директора-исполнителя от 18 июля 2014 года и пересмотрены в 2015 году³⁰. Однако мониторинг хода выполнения рекомендаций был приостановлен руководством в связи с внедрением ССП: рационализация полевого присутствия ВПП была перенесена на неопределенный срок в надежде, что подробное планирование деятельности и финансирования каждого СО поможет при проведении оценки их жизнеспособности. Однако ССП не могут решить задачу создания системы оценки присутствия ВПП в странах; такой фрагментированный подход вряд ли способен дать ответы на все вопросы, связанные с функционированием СО. Кроме того, сторонние соображения, например, использование стратегически удачно расположенных СО в качестве платформы для работы в других странах³¹, скорее всего не будут должным образом приняты во внимание в ССП.

66. Процесс, начатый ВПП в рамках COPrOM, не завершен; однако цель, которая заключается в том, чтобы поставить получателей помощи во главу угла деятельности организации, требует оценки приоритетов на местах и имеющихся для их реализации средств. В этой связи было бы чрезвычайно полезно сформулировать четкие критерии оценки присутствия ВПП в странах и целесообразности сохранения отделений.

67. С учетом сомнений в отношении жизнеспособности мелких СО представляется необходимым проанализировать на уровне всей ВПП вопрос об укреплении СО с точки зрения итогов их деятельности для получателей помощи, в частности, для того чтобы найти оптимальный баланс между близостью к целевому населению и консолидацией работы СО значительного размера путем концентрации ресурсов, даже если это будет означать передачу им участков работы, которыми занимаются более мелкие отделения. Может быть также рассмотрена возможность объединения мелких отделений в сопредельных странах, испытывающих нехватку финансирования.

²⁹ Кроме ЧО и ДОПВ, или в случае стратегии выхода.

³⁰ Меморандум о принятии решения заместителя Директора-исполнителя, утвержденный Директором-исполнителем 11 мая 2015 года.

³¹ Например, политическая стабильность и условия логистики в Доминиканской Республике обуславливают целесообразность размещения здесь платформы по оказанию чрезвычайной помощи на Гаити; исполняющий обязанности в Тунисе играет ключевую роль в координации реализации целого ряда программ школьного питания в регионе, а также осуществляет надзор за выполнением проектов в области развития в Марокко; Бенин служит коридором, обеспечивающим доступ в страны Сахеля.

68. Характер сегодняшних чрезвычайных ситуаций, увеличение конкуренции за взносы и сомнения некоторых членов в отношении выделения средств на нужды проектов в области развития – все это должно побудить ВПП к переговорному процессу на глобальном уровне, с тем чтобы страны ДВСУ вносили свой вклад в покрытие операционных расходов отделений, расположенных на их территории (параллельные взносы правительства наличными³²), или к тому, чтобы финансировать трансформацию косвенных вспомогательных расходов в прямые вспомогательные расходы, поддерживаемые по линии страновых целевых фондов. В случае отказа со стороны принимающего государства необходимо серьезно рассмотреть вопрос о закрытии отделения.

69. Стратегии выхода, к которым по-прежнему редко прибегают, следует стараться применять в странах с доходом выше среднего уровня и с низкими потребностями. Круг директив и инструментов, призванных играть ключевую роль в обеспечении таких преобразований, в настоящее время не отличаются полнотой, а существующая документация в целом устарела. Должны укрепляться возможности РБ по поддержке передачи функций от СО принимающим странам и по мониторингу ситуации в стране в последующие годы.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует определить пороги (финансирования операций, потребностей стран), ниже которых проводится проверка для оценки целесообразности существования того или иного бюро или отделения с выдачей заключения о необходимости его сохранения, объединения с другим или закрытия. Итоги проверки доводятся до сведения Исполнительного совета.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует, чтобы Секретариат систематически поддерживал региональные и местные звенья в переговорах по переносу накладных расходов страновых отделений на правительства в принимающих странах с доходом выше среднего уровня.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует поддерживать разработку и реализацию стратегий выхода в соответствующих странах путем формирования необходимых инструментов для страновых отделений с привлечением к этому процессу региональных бюро.

5. Региональные бюро и надзор

5.1. Концепция поддержки и надзора

70. Функции, связанные с надзором за деятельностью страновых отделений и поддержкой их работы и переданные ВПП РБ, закреплены в описании должностных обязанностей региональных директоров.

³² Финансовое положение 4.7: "От правительств стран получателей помощи ожидается покрытие в натуральной и денежной форме значительной части издержек представительств ВПП в этих странах. Объем такого покрытия определяется в соглашении между ВПП и соответствующим правительством".

71. Функция поддержки, включающая в себя руководство страновыми отделениями и оказание им содействия в их оперативной и административной деятельности, напрямую не указывается в этих описаниях должностных обязанностей, хотя целый ряд указанных в них обязанностей касается именно этой функции³³.

72. С другой стороны, в описании должностных обязанностей региональных директоров указываются закрепленные за ними функции надзора: "Ответственность за эффективное осуществление оценки, аудита и рекомендаций в области соблюдения установленных норм и выполнение функции надзора во всем регионе". Согласно теории трех линий обороны³⁴, региональные бюро вместе со штаб-квартирой составляют вторую линию обороны, осуществляя надзор за управлением рисками и соблюдением норм в деятельности страновых отделений³⁵.

73. Функция надзора охватывает различные мероприятия по осуществлению контроля, направленные на "представление заключений об эффективности управленческого контроля и подотчетности"³⁶. Концепция надзора, таким образом, может включать в себя целый спектр разнообразных мероприятий, имеющих или не имеющих официально установленный обязательный охват: от контроля за соблюдением норм со стороны вышестоящей инстанции до технической поддержки, запрашиваемой отдельными подразделениями, и включающих аудит, осуществляемый в соответствии с профессиональными стандартами. Кроме того, в ходе бесед с руководителями подразделений в региональных бюро, которые мы посетили³⁷, выяснилось, что у сотрудников нет единого представления о концепции надзора. В ряде случаев не делались различия между поездками по осуществлению контроля и поездками по оказанию поддержки; наблюдается различие в методах работы в некоторых подразделениях, где надзор не формализован (партнерства), и в подразделениях, где надзор жестко регламентируется (финансы, безопасность и т.д.)

74. Таким образом, хотя функция по надзору за деятельностью страновых отделений четко закреплена за региональными бюро, сущность этой задачи не прописана ни в плане действий программы "СЦ", ни в описании должностных обязанностей, ни в Руководстве по управлению финансовыми ресурсами (FRMM), в котором только отмечается разнообразие задач надзора³⁸. С учетом того, что руководителям региональных бюро приходится совмещать множество функций, и того, что реализация Комплексной дорожной карты приведет к увеличению поддержки, ожидаемой страновыми отделениями, ВПП следует подумать над тем, чтобы отразить характер надзора и его условия в общей директиве.

³³ "Участие в разработке общеорганизационных стратегий и политики ВПП, призванное обеспечить, чтобы реалии оперативной деятельности и мнения, высказываемые на местах, служили информационной основой для планирования, осуществляемого ШК" (KR1); "Эффективное руководство деятельностью в регионе, направленное на последовательное развитие работы в сплоченных и высокорезультативных коллективах, и поддержание подотчетности, обеспечивающей эффективное управление всеми операциями ВПП в регионе"(KR3).

³⁴ Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя

³⁵ Система внутреннего контроля (Циркуляр ДИ ОЕД 2015/016 от 17 сентября 2015 года, пункт 23)

³⁶ Глава 4.2 FRMM: "надзор определяется как набор наблюдательных, регулятивных и контрольных мероприятий различного рода, проводимых структурами, сторонними или независимыми по отношению к тем, на кого возложена реализация организационных задач по заверению эффективности управленческого контроля и подотчетности для Исполнительного совета, Директора-исполнителя и других заинтересованных сторон".

³⁷ Бангкок и Дакар

³⁸ Глава 4.2 FRMM: "Надзор является общим выражением, определяемым по-разному – как наблюдение за показателями работы или деятельностью лица или группы лиц, как внимательная и ответственная опека или как регулятивный надзор; таким образом, данный термин может использоваться для обозначения наблюдения в любом виде".

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует конкретизировать характер, охват и пределы надзорных функций, возложенных на региональные бюро.

5.2. Действенность надзора

75. До недавнего времени надзор за деятельностью отделений на местах был чрезвычайно фрагментирован, так как планирование этой задачи в каждом секторе распределялось между различными направлениями и не позволяло осуществлять общий мониторинг. Для решения этой проблемы фрагментированности надзора некоторые региональные бюро стали внедрять такие передовые практики, как разработка совместных миссий и миссий по надзору, а также таблица отслеживания выполнения рекомендаций.

76. При этом инструментарий надзора по-прежнему страдает недостатками: хотя во многих областях действуют общеорганизационные руководящие указания и стандартизированные контрольные перечни, в ряде областей (программы, партнерства и др.) нет официально установленного подхода к вопросам контроля за соблюдением норм. В ходе проверок, проводимых руководителями подразделений в РБ, не всегда готовятся официальные отчеты и рекомендации, осуществление которых можно было бы контролировать. Характер надзора варьируется в зависимости от конкретного регионального бюро, используемых руководителями подходов, методов работы подразделений и представлений о нем у сотрудников. В этих условиях письма-заверения и представительские письма за подписью страновых директоров, которые рассматриваются и утверждаются каждый год региональными директорами и направляются Директору-исполнителю, не могут быть полностью единообразными.

77. Отсутствие должных инструментов ограничивает действенность надзорных мер со стороны региональных директоров, что в свою очередь, сказывается на действенности всей системы внутреннего контроля организации. Для того чтобы работала пирамидальная система заявлений по вопросам внутреннего контроля и обеспечивалось высокое качество Ежегодного заявления Директора-исполнителя по вопросам внутреннего контроля, организации необходимо обеспечить достаточную степень уверенности в том, что подготовленные страновыми отделениями заявления носят объективный характер и проверены в соответствии со стандартами, едиными для всех региональных бюро.

78. Успешное осуществление надзорной функции не может рассматриваться в отрыве от ее контекста. В 2017 году одной из основных забот региональных бюро станет реализация первых ССП и Комплексной дорожной карты. РБ нужно будет совмещать эту работу с контролем соблюдения норм, который усложнился ввиду возросшей значимости надзора в рамках "СЦ" и увеличения объемов переводов денежных средств. Кроме того, в условиях продолжающихся чрезвычайных ситуаций РБ будут вынуждены ограничить число проводимых контрольных проверок соблюдения норм. Будет целесообразно, если штаб-квартира снабдит их стратегическими рекомендациями в отношении приоритетных областей, которые необходимо рассмотреть в рамках надзорных миссий.

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует конкретизировать технические условия выполнения надзорных задач региональных бюро включая форму отчетов, мониторинг выполнения рекомендаций и плановые проверки.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует устанавливать каждому региональному бюро в ежегодно обновляемых директивах приоритеты в части надзорных и обеспечивающих функций с учетом условий их деятельности.

5.3. Передача полномочий из штаб-квартиры на места

79. "СЦ" направлена на установление более тесных связей со страновыми отделениями и обеспечение реализации на местах стратегических решений, принимаемых в штаб-квартире – такова идея, лежащая в основе концепции "Глобальная штаб-квартира"³⁹. Таким образом, реализация новой организационной структуры сопровождалась передачей полномочий от штаб-квартиры к региональным бюро в соответствующих областях:

- утверждение программ: региональным бюро были поручены проверки и контроль качества страновых стратегий, концептуальных записок и проектной документации;
- готовность к чрезвычайным ситуациям и меры реагирования: с появлением в 2015 году Протокола введения чрезвычайных мер реагирования ВПП региональные директора на систематической основе отвечают за общеорганизационное реагирование на чрезвычайные ситуации;
- людские ресурсы: региональные директора получили полномочия по сокращению длительности *перерывов в работе* и найму новых консультантов для ВПП⁴⁰, что привело к упрощению формальностей для СО.

80. Корректировка нормативной системы, направленная на развитие поддерживающей и надзорной функции РБ, затронула ключевые области, и страновые отделения по-видимому в целом удовлетворены оказываемой им поддержкой. По данным проведенного внешним аудитором опроса⁴¹, уровень удовлетворенности СО составил 90%, а оценки разделились в равной пропорции между средней и высокой степенью. На общем уровне выделяются такие области, как готовность к чрезвычайным ситуациям, отчетность о результатах работы, информационные системы и людские ресурсы, которые получили в целом очень высокую позитивную оценку.

81. Однако некоторые функции оказались почти незатронутыми или в недостаточной степени затронутыми организационной перестройкой. Это относится к партнерствам – третьему ключевому элементу "СЦ": поддержка, оказываемая РБ, представляется "фундаментальным условием укрепления партнерств"⁴², а в Общеорганизационной стратегии ВПП в области партнерских отношений на 2014–2017 годы (CPS) указывается на важную роль субъектов на местах. Однако последствия этого трудно оценить:

³⁹ В глобальную штаб-квартиру интегрированы как региональные бюро, так и бюро по связи.

⁴⁰ Циркуляр Директора-исполнителя OED2014/013 от 4 августа 2014 года.

⁴¹ См. Приложение 3 – Итоги анкетирования.

⁴² Презентация ДИ ВПП новой организационной структуры от 17 августа 2012 года.

- Хотя число партнерств с местными неправительственными организациями, созданных каждым СО, фактически выросло в период 2014–2016 годов (с 877 до 972), доля местных партнерств в общем объеме соглашений оставалась довольно стабильной, сократившись лишь незначительно (44% в 2016 году по сравнению с 45% в 2014 году). Кроме того, имеющиеся данные не позволяют определить, идет ли речь о транзакционных партнерствах, связанных исключительно с предоставлением каких-либо услуг, или о стратегических партнерствах. Следовательно, трудно установить, привел ли упор на страновые отделения, сделанный в рамках CPS, к увеличению доли партнерств, заключаемых на местном уровне.
- Созданный в рамках CPS Ресурсный центр по вопросам партнерства предлагает страновым отделениям целый ряд руководств⁴³, призванных помочь им в создании и реализации партнерств на их уровне. Он также оказывает им помощь, организуя на местах обучение и предоставляя консультации по запросам. Однако, как показал обзор программы "Соответствие целям", опубликованный в феврале 2017 года⁴⁴, многие структуры на местах не смогли ознакомиться с документами, призванными помочь им в налаживании плодотворных партнерских связей. Это замечание содержится в предварительном докладе⁴⁵ по оценке CPS, в котором указывается на необходимость расширения поддержки, оказываемой СО.

82. Этот вывод подтверждается данными проведенного нами анкетирования, показавшего, что СО оценивают поддержку, оказываемую им в управлении партнерствами, в среднем более негативно: 26% респондентов несколько удовлетворены и только четверть из них полностью удовлетворены этой поддержкой, в то время как в отношении других функций средний показатель составляет 45%. Ввиду приоритетного внимания, уделяемого ВПП партнерствам, руководству необходимо устранить эти недостатки; в приоритетном порядке следует рассмотреть предложения внутреннего аудита о проведении обзора инструментария⁴⁶.

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует проводить оценку инструментов партнерства, имеющихся в распоряжении страновых отделений, и широко распространять информацию о них для укрепления поддержки, оказываемой отделениям на местах.

⁴³ Теперь доступны на сайте WFPgo (тематические страницы по партнерским отношениям).

⁴⁴ Обзор хода реализации программы "Соответствие целям", февраль 2017 года.

⁴⁵ Окончательный доклад будет представлен Совету в июне 2017 года.

⁴⁶ Провести анализ инструментария, имеющегося в распоряжении РБ для осуществления их мандата на второй линии надзора, и в случае необходимости актуализировать и расширить его. Там, где это необходимо, установить или уточнить сферу ответственности за надзорные инструменты на уровне штаб-квартиры (источник: Internal Auditor's Comparative Review of the Oversight Functions of Regional Bureaux, Advisory Assurance AA-16-003).

5.4. Географический охват региональных бюро

83. В то время как некоторые РБ отвечают за руководство и поддержку 9–12 страновых отделений (СО), есть бюро, которые курируют работу 17 или даже 19 отделений⁴⁷. В регионах, где связь есть не везде, а передвижения затруднены, крупные РБ испытывают на себе значительные нагрузки, как, например, бюро в Дакаре и Каире.

84. Риск возникновения перегрузок в работе увеличивается с ростом числа чрезвычайных ситуаций уровня 2 и 3. При старте "СЦ" ВПП поддерживала свой потенциал чрезвычайного реагирования на уровне, необходимом для управления двумя крупными чрезвычайными ситуациями и одной скоротечной чрезвычайной ситуацией. Хотя новая организационная структура позволила нарастить этот потенциал реагирования, текущая конфигурация чрезвычайных ситуаций (шесть ЧС уровня 2 и шесть ЧС уровня 3) налагают значительное бремя на возможности РБ по оказанию поддержки. Принимая во внимание сложность управления такими операциями, стало трудно выделять время и ресурсы небольшим СО или тем из них, кто не занимается чрезвычайными ситуациями.

85. В рамках "СЦ" заместители региональных директоров провели анализ пробелов в работе региональных бюро для выявления трудностей в их финансировании и функционировании, но этот анализ не предусматривал пересмотра географического охвата деятельности РБ. До начала реализации "СЦ" вопрос о сбалансированной конфигурации отделений уже поднимался одним из региональных директоров, что привело к пересмотру перечня обслуживаемых стран в двух РБ. Однако речь скорее шла об эпизодической оценке, чем о методическом анализе ситуации, так как не были сформулированы общие тиражируемые и переносимые критерии для систематической оценки охвата, миссии и средств РБ с учетом быстрых и значительных изменений условий их работы.

86. Отсутствие системы для оценки географического охвата РБ и их предельная загруженность указывают на необходимость пересмотра существующей конфигурации сети на региональном уровне; передача полномочий из штаб-квартиры РБ и направление дополнительных сотрудников в РБ может укрепить поддержку, оказываемую СО, только в том случае, если географический охват региональным бюро будет адекватным.

Рекомендация 10. Внешний аудитор рекомендует изучить обоснованность географического охвата деятельности региональных бюро, особенно в Дакаре и Каире.

⁴⁷ См. Приложение 4 – Отделения на местах (не считая бюро по связи), по состоянию на конец февраля 2017 года.

6. Компактная штаб-квартира, ориентированная на работу на местах

6.1. Структурная перестройка штаб-квартиры

87. Анализ, предшествовавший "СЦ", указал на рост значимости роли штаб-квартиры: с течением времени важные вопросы стали решаться централизованно в Риме, туда же был передан ряд функций, несмотря на стремление ВПП перенести центр тяжести своей деятельности на места. В новой организационной модели была изменена структура штаб-квартиры, с тем чтобы в большей степени ориентировать ее на работу на местах, в частности, путем создания в феврале 2013 года Департамента обслуживания операций, а также благодаря решению по передаче в январе 2015 года шести региональных бюро под прямой надзор Директора-исполнителя.

88. Однако объем функций, выполняемых в Риме, существенно не изменился и, несмотря на передачу некоторых полномочий региональным бюро, сфера полномочий штаб-квартиры осталась по-прежнему значительной.

89. Безусловно, сокращение потенциала штаб-квартиры имеет свои границы. С учетом того, что центральным приоритетом ВПП является поддержание четкого единства действий, и принимая во внимание высокую вероятность рисков при осуществлении определенных функций, таких как закупки или перевод денежных средств, на что указывают проведенные недавно Отделом Генерального инспектора и служб надзора профилактические проверки на добросовестность (ППД)⁴⁸, ВПП необходима штаб-квартира, обладающая крепким командным потенциалом.

90. Мы считаем, что ВПП следует приостановить передачу ресурсов на места до тех пор, пока не будет проведена оценка наличия системных рисков при осуществлении оперативных функций. Такая оценка не может быть проведена, пока не будет в полном объеме реализован план действий, который был инициирован в 2017 году для смягчения рисков, выявленных в ходе ППД. Хотя ни один из рисков, отмеченных в ходе ППД, напрямую не связан с делегированием полномочий на места, представляется, что в отношении переводов денежных средств, у отделений на местах могут отсутствовать необходимые ресурсы или достаточный опыт для того, чтобы обеспечивать полный контроль за этими мероприятиями. В этой связи в качестве условия дальнейшей передачи любой ответственности и полномочий в отделения на местах необходимо получить подтверждение того, что те в полной мере справляются с объемом ответственности и полномочий, которыми они уже наделены. В том, что касается закупок, прежде чем расширять возможности на местах в этой области, важно устранить проблемы, выявленные в штаб-квартире, с тем чтобы уточнить эти функции и укрепить внутренний контроль.

Рекомендация 11. Внешний аудитор рекомендует при каждом новом сокращении ресурсов штаб-квартиры с передачей ответственности и полномочий на места проводить полную оценку сохранения системных рисков, особенно в части переводов денежных средств и производства закупок.

⁴⁸ В частности: профилактические комплексные проверки 001/16 и 005/16.

6.2. Увеличение численности и значительная реорганизация персонала

91. Важную роль штаб-квартиры подтверждают данные о численности персонала; так, в период 2012–2016 годов ее доля в общей численности персонала выросла с 9% до 11%. Этот рост во многом произошел за счет внештатных сотрудников, число которых за четыре года увеличилось более чем в два раза, в результате чего в 2016 году доля сотрудников, работающих в Риме, составила 45%, по сравнению с 28% в 2012 году.

Таблица 6. Изменения в составе персонала в период 2012–2016 годов

	2012 год	2016 год	Изменение в 2012-2016 годах	Доля в 2012 году	Доля в 2016 году
Общая численность					
Все сотрудники	13 808	15 625	13%	100%	100%
Внештатные сотрудники	8 694	9 459	9%	63%	61%
Штаб-квартира в Риме					
Все сотрудники	1 296	1 686	30%	9%	11%
Внештатные сотрудники	360	757	110%	28%	45%

Источник: Внешний аудитор, данные представленные ВПП.

Примечание: Подразделения в Бриндизи не включены в категорию штаб-квартиры.

92. Такие изменения в структуре персонала обусловили изменения в функционировании штаб-квартиры, в связи с чем возникает ряд вопросов⁴⁹. Так, внештатные сотрудники обычно привлекаются для выполнения временной работы. Найм сотрудников на внештатной основе является ключевой регулируемой переменной, которая дает ВПП гибкость при удовлетворении оперативных потребностей, в особенности в условиях увеличения числа чрезвычайных ситуаций. Однако, для широкого использования внештатных сотрудников в штаб-квартире имеется меньше оснований: их число может слегка колебаться в связи с чрезвычайными ситуациями, так как цель внедрения новой организационной структуры заключается в передаче участков работы на местах в сферу полномочий СО, а соответствующей поддержки – в сферу ответственности РБ. Кроме того, использование краткосрочных контрактов подрывает целостность работы, что несовместимо со стремлением переориентировать деятельность штаб-квартиры на стратегические вопросы, инновации и общеорганизационное обслуживание, т.е. на долгосрочные мероприятия. Таким образом, найм сотрудников на внештатной основе в штаб-квартире противоречит заявленным целям "СЦ" и может привести к потере эффективности и результативности.

⁴⁹ См. заключение внешнего аудитора об изменениях кадрового состава (WFP/EB.A.2017/6-G/1).

6.3. Инициатива по повышению эффективности затрат

93. Инициатива в рамках "СЦ" по повышению эффективности затрат предусматривала изучение возможности создания центра совместных служб, в ходе чего были проанализированы административные процедуры, применяемые различными подразделениями ВПП в таких областях, как людские ресурсы, информационные технологии, управленческое обслуживание и финансы. Хотя проведенный анализ показал, что совершенствование рабочих процессов в штаб-квартире позволит достичь большей экономии, чем их объединение в одном центре совместных служб, эта инициатива свидетельствует о стремлении штаб-квартиры высвободить дополнительное время и ресурсы, с тем чтобы страновые отделения могли сосредоточиться на оперативной деятельности.

7. Оптимизация бюро по связи

7.1. Обоснование целесообразности присутствия ВПП в странах, где оперативная деятельность не проводится

94. Для того чтобы определить, имеются ли основания для открытия и сохранения бюро по связи в том или ином месте, был проведен Анализ размещения БС⁵⁰. В результате этого анализа был составлен новый круг ведения (КВ) для бюро по связи, которые были преобразованы в "отделения ВПП"⁵¹. Были выработаны критерии оценки⁵² в отношении принимающих стран, позволяющие установить целесообразность пересмотра вопроса о размещении бюро по связи.

95. При этом были выделены два обособленных критерия, каждый из которых по отдельности может быть использован для установления статуса бюро по связи:

- принимающая страна является одним из важных глобальных центров для международных организаций и СМИ; и
- принимающая страна является крупным донором (ежегодные взносы превышают уровень в 100 млн долл. США) со сложной структурой источников финансирования, поэтому для поступления взносов требуется высокий уровень присутствия или технической поддержки.

96. Были также выделены четыре суммируемых дополнительных критерия⁵³, которые позволяют выносить индивидуальную оценку в тех случаях, когда не выполняется какой-либо из обособленных критериев.

97. По мнению Группы исполнительного руководства, данные критерии достаточно обширны для валидации всех существующих бюро по связи, хотя и в разной степени.

⁵⁰ Новая организационная структура в рамках "СЦ" от 17 августа 2012 года: "Для обеспечения эффективного использования БС в рамках анализа "неоперативного" присутствия ВПП будет определена оптимальная конфигурация, размер и кадровое обеспечение, необходимые для выполнения каждым БС своего мандата".

⁵¹ Обзор "СЦ": "Для БС были разработаны новый КВ и критерии оценки, и в рамках новой структуры была усовершенствована система подотчетности".

⁵² Меморандум помощника Директора-исполнителя по работе РГ от 10 июля 2013 года о критериях оценки отделений, установленных Группой исполнительного руководства ВПП.

⁵³ "Присутствие в странах, являющихся экономически сильными донорами с растущим объемом помощи; Присутствие необходимо для поддержания партнерств; Отделение создано по просьбе правительства и финансируется им, или политическая поддержка жизненно необходима для реализации стратегии ВПП; в стране-доноре решения по выделению иностранной помощи принимаются централизованно".

Таблица 7. Критерии, которым отвечают бюро по связи

Как минимум, один обособленный критерий	Четыре дополнительных критерия	Три дополнительных критерия	Два дополнительных критерия
Нью-Йорк, Вашингтон О.К., Аддис-Абеба, Женева, Брюссель, Токио, Берлин	Париж, Копенгаген	Сеул, Пекин, Дубай	Мадрид, Лондон

Источник: Внешний аудитор на основании данных ВПП.

98. В новом круге ведения была уточнена миссия бюро по связи, а критерии оценки их присутствия были приведены в полное соответствие с целями новой организационной структуры.

99. В ходе поездок на места группа внешних аудиторов отметила позитивные результаты деятельности бюро по связи в плане мобилизованных взносов, сформированных партнерств и участия в международных мероприятиях. Однако ни одна оценка не позволит документально и объективно подтвердить, что благодаря функционированию БС были сокращены масштабы дублирования или достигнута экономия средств.

Рекомендация 12. Внешний аудитор рекомендует провести оценку целесообразности сохранения мелких бюро по связи и пользы от их деятельности с точки зрения эффективности и экономии.

7.2. Рационализация системы подчиненности бюро по связи

100. Проблема рационализации системы подчиненности, поднятая в "СЦ", особо актуальна для БС; до реорганизации бюро по связи подчинялись различным отделам штаб-квартиры в зависимости от сферы ответственности и делегированных полномочий. В рамках новой организационной структуры все бюро по связи курирует созданный в 2013 году Департамент партнерских связей, управления и пропаганды (PG).

101. Однако этот порядок был изменен в 2015 году, когда заместитель Директора-исполнителя (ЗДИ) был временно направлен в Нью-Йорк для укрепления представительства ВПП в Организации Объединенных Наций; ему напрямую были подчинены отделения в Женеве, Нью-Йорке и Аддис-Абебе⁵⁴. В январе 2017 года заместитель ЗДИ вернулся в Рим, что потребовало уточнения системы подчиненности.

⁵⁴ С целью обеспечения диалога между ВПП и государствами-членами Африканского союза.

102. Остальные отделения продолжают подчиняться РГ через различные инстанции: помощник Директора-исполнителя (ПДИ), отвечающий за работу РГ, напрямую курирует отделения в Дубае, Токио, Брюсселе, Лондоне и Вашингтоне; отделения в Пекине, Берлине, Мадриде, Сеуле и Париже подчиняются Отделу партнерских связей с правительствами; отделение в Копенгагене – Отделу коммуникаций (РGM). Таким образом, речь идет о четырех линиях подчиненности.

103. Наша сравнительная аудиторская проверка трех отделений⁵⁵ показала, что реальная система подчиненности отличается от той, что представлена в организационной схеме ВПП. Так, в отделении в Лондоне, которое должно напрямую подчиняться РГ, нам указали, что оно отчитывается перед РGM, осуществляя при этом свою текущую деятельность под руководством как РGM, так и Отдела по партнерским отношениям с частным сектором.

104. Хотя все отделения ВПП имеют один и тот же круг обязанностей, они приоритизируют их по-разному в зависимости от своего места расположения и институциональных структур, с которыми они работают. Поэтому закономерно, что они имеют несколько линий подчиненности или что они иногда взаимодействуют с различными подразделениями. Собственно говоря, у отделений есть значительные возможности для маневра, о чем свидетельствует наличие в каждом отделе своей управленческой практики в части планирования работы. **Представляется, что такая адаптация деятельности БС к непосредственным условиям работы, хотя и несет в себе элемент фрагментации надзора, но соответствует стратегической цели "СЦ" по обеспечению максимального взаимодействия с донорами.**

8. Внутренний контроль и подотчетность

105. В ВПП под внутренним контролем понимается процесс, осуществляемый Исполнительным советом ВПП и призванный обеспечить разумную гарантию выполнения целей, касающихся операций, отчетности и соблюдения установленных норм. Это классическое определение внутреннего контроля, которое соответствует международно признанным стандартам, таким как руководящие принципы Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя.

106. Хотя в "СЦ" внутренний контроль не выделяется в качестве одного из ключевых элементов децентрализации, в плане действий указывается на необходимость "сбалансировать субсидиарность" и поддерживать тесное единство действий. Децентрализация полномочий и ресурсов должна уравниваться повышением ответственности руководителей на местах и надежным внутренним контролем.

⁵⁵ Лондон, Брюссель и Копенгаген.

107. Укрепить систему внутреннего контроля помогло более четкое распределение функций, систематизация описаний должностных обязанностей, актуализация руководств, выпуск директив и контрольных перечней. На важность этических ценностей и добросовестности указывается с 2011 года. Механизм внутреннего контроля был пересмотрен в 2015 году⁵⁶, с тем чтобы интегрировать в него самые актуальные директивы по передовому опыту⁵⁷ и привести его в соответствие с концепцией "трех линий обороны", продвигаемой Организацией Объединенных Наций. В 2015 году в ВПП была принята новая политика по управлению общеорганизационными рисками⁵⁸.

108. Действенный внутренний контроль подразумевает наличие эффективного механизма борьбы с мошенничеством и строгое соблюдение установленных правил на местном уровне. С учетом природы риска мошенничества часть функций по его выявлению должна выполняться сотрудниками, максимально удаленными от полевых подразделений, с тем чтобы обеспечить независимый характер проверок. Это условие говорит в пользу того, что контрольная функция должна осуществляться штаб-квартирой, а не региональными бюро. Следовательно, **миссии, аналогичные профилактическим проверкам на добросовестность, ни при каких обстоятельствах не должны передаваться в ведение региональных бюро, а оставаться в сфере ответственности Генерального инспектора, который обладает для их выполнения необходимым экспертным потенциалом и независимостью.**

8.1. Местный механизм борьбы с мошенничеством

109. Учитывая большую подверженность ВПП риску мошенничества в силу широкой децентрализации ее структуры и ведения ею деятельности в районах, где отсутствует прочная система управления, ВПП активизировала меры по профилактике и выявлению мошенничества. Каждый руководитель оперативного (первая линия обороны) или надзорного (вторая линия обороны) подразделения ежегодно подписывает письмо-заверение, гарантирующее высокое качество управления, в котором руководитель заверяет, что при выявлении и оценке рисков им/ей учитывается вероятность совершения мошенничества.

110. Проводимая ВПП политика борьбы с мошенничеством и коррупцией требует от всех сотрудников своевременно сообщать о любых достаточно обоснованных подозрениях о наличии фактов мошенничества или коррупции, либо своим непосредственным руководителям, либо в Отдел Генерального инспектора и служб надзора (OIG), а от руководителей – немедленно ставить об этом в известность OIG⁵⁹. После предварительного ознакомления OIG принимает решение о целесообразности проведения расследования. О результатах расследования OIG информирует Директора-исполнителя в своем ежегодном отчете. Кроме того, OIG уведомляет заместителя исполнительного директора Департамента управления ресурсами обо всех случаях мошенничества, которые в течение года привели к образованию убытков. Такие убытки отражаются в годовой финансовой отчетности.

⁵⁶ Циркуляр OED2015/016 от 17 сентября 2015 года.

⁵⁷ MBK Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя.

⁵⁸ WFP/EB.A/2015/5-B

⁵⁹ WFP/EB.A/2015/5-E/1 – "каждый сотрудник ВПП должен незамедлительно сообщать о ситуациях, дающих разумные основания предполагать наличие мошенничества и коррупции".

111. За 2016 год OIG сообщила о четырех случаях мошенничества. При этом несколько выездов на места, совершенные внешним аудитором⁶⁰, позволили заключить, что хищения или исчезновение имущества, которые вероятно происходили в результате мошенничества, хотя и констатировались, но не всегда доводились до OIG или доводились несвоевременно⁶¹.

112. Все ситуации, дающие разумные основания предполагать наличие мошенничества, должны доводиться до сведения OIG, с тем чтобы она могла выносить свое суждение и самостоятельно решать, какие из этих ситуаций требуют проведения расследования. Кроме того, страновые директора отвечают за принятие надлежащих мер по борьбе с хищениями и мошенничеством на местном уровне. Анализ таких инцидентов требует большой оперативности, с тем чтобы определять их происхождение, и надлежащие меры по реорганизации для предотвращения системного мошенничества.

113. Местными комитетами по управлению имуществом (МКУИ) иногда вскрываются убытки, по всей вероятности, связанные с хищениями, спустя долгое время – иногда более года – после их возникновения. Хотя наша выборка была недостаточно большой для того, чтобы можно было сделать обобщенные выводы, протоколы некоторых МКУИ свидетельствуют о том, что иногда комитеты принимают к сведению возникшие убытки без анализа их причин или выработки мер по предотвращению дальнейших проблем. Хотя такая функция официально на МКУИ не возложена, в их круге ведения указывается, что они должны представлять рекомендации по всем случаям списания имущества и оценивать, кто несет финансовую ответственность за убытки.

114. В одном из проверенных аудиторами отделений отсутствовала схема мониторинга выявленных убытков, по всей вероятности, связанных с мошенничеством; создается впечатление, что данное отделение утрачивало интерес к таким делам после того, как информация о них сообщалась Генеральному инспектору. Все это может способствовать формированию определенной атмосферы безнаказанности на местном уровне.

115. Эти замечания диссонируют с продекларированной ВПП политикой нулевой терпимости к проявлениям мошенничества и порождают сомнения в исчерпывающем характере имеющейся в штаб-квартире информации. Они указывают на снижение эффективности Заявления о внутреннем контроле, подписываемого Директором-исполнителем и писем-заверений страновых директоров в отношении мошенничества. Кроме того, они не позволяют сделать вывод о том, что система на местном уровне оптимально функционирует и обеспечивает максимальное вовлечение руководителей полевых подразделений в работу по профилактике мошенничества для достижения наилучших результатов.

Рекомендация 13. Внешний аудитор рекомендует, чтобы страновые отделения систематически отчитывались перед Отделом Генерального инспектора и служб надзора (OIG) обо всех убытках, предположительно возникших вследствие мошенничества.

⁶⁰ Письма в адрес руководства о страновом отделении в Центральноафриканской Республике.

⁶¹ Письма в адрес руководства о страновом отделении в Центральноафриканской Республике и Мьянме.

Рекомендация 14. Внешний аудитор рекомендует, чтобы убытки, предположительно возникшие вследствие мошенничества, фиксировались и отслеживались на местном уровне в виде сводной таблицы и в обобщенной форме доводились до сведения финансового директора и внешнего аудитора.

Рекомендация 15. Внешний аудитор рекомендует более четко оформить процедуру учета, анализа и отслеживания убытков на местном уровне.

8.2. Формализация стандартных операционных процедур на местном уровне

116. Хотя все руководства и правила, установленные штаб-квартирой, имеются на Интранете ВПП и доступны всему персоналу, директора иногда дают указания на местном уровне, в частности в форме стандартных операционных процедур, многие из которых действуют постоянно. В тех отделениях⁶², которые мы посетили, мы отметили, что эти правила не всегда соответствуют принципу строгой классификации, предполагающему присвоение учетного номера в хронологическом порядке, а также процедурам пересмотра и отмены. В некоторых отделениях не ведется учета постоянно действующих процедур; в нескольких отделениях возникали трудности с тем, чтобы по запросу представить такие документы, или имелись устаревшие документы, не прошедшие актуализации. Эта ситуация свидетельствует о наличии определенных резервов в плане повышения тщательности внутреннего контроля на местном уровне.

Рекомендация 16. Внешний аудитор рекомендует поручить каждому отделению составить список всех местных стандартных операционных процедур (СОП), регулярно обновлять их и строго классифицировать. Список СОП должен в обязательном порядке входить в отчетность, передаваемую при замене одного директора другим.

9. Управление проектом создания новой организационной структуры

117. При запуске нового этапа децентрализации за основу были приняты углубленные исследования организационной структуры, выполненные в 2012 году⁶³. "Новая организационная структура, адаптированная к задачам ВПП"⁶⁴, была лишь одним из семи аспектов инициативы "СЦ", но цель реорганизации соответствующих функций на центральном, региональном и местном уровнях проходит красной нитью через всю систему мероприятий. Например, система мероприятий предусматривала начало пересмотра бизнес-процессов, которые, хотя и не входят конкретно в охват организационной переориентации, но все же помогли оптимизировать взаимодействие между штаб-квартирой и полевыми подразделениями⁶⁵.

⁶² См. письма в адрес руководства о региональном бюро в Дакаре и страновых отделениях в Пакистане, Центральноафриканской Республике и Мьянме.

⁶³ См. Отчет Группы организационного развития, май 2012 года и "McKinsey, Rapid organizational assessment", июнь 2012 года.

⁶⁴ Новая организационная структура ВПП, 17 августа 2012 года.

⁶⁵ Система мероприятий инициативы "Соответствие целям", 18 июня 2012 года: "Имеющиеся в ВПП рабочие процедуры должны быть упорядочены и интегрированы с целью повышения эффективности, действенности и подотчетности. Они должны соответствовать принципу, позволяющему принимать решения на уровне, максимально приближенном к полемому".

9.1. Руководящий механизм

118. Вместо того, чтобы возложить выполнение всего проекта "СЦ" – и, в частности, создание новой организационной структуры – на одну специализированную группу, ВПП решила учредить рабочие группы по разработке основных направлений "СЦ". Это помогло заручиться поддержкой со стороны руководителей ключевых служб, которой ВПП могла бы не добиться при более иерархизированном подходе.

119. Однако изначально при реализации инициативы "СЦ" не был установлен четкий механизм координации проекта и последующих шагов по итогам проведенных мероприятий. И лишь в 2014 году на Отдел инноваций и управления преобразованиями (INC) была возложена централизованная координация организационных реформ с выделением на эти цели конкретных ресурсов⁶⁶. В INC отсутствовала комплексная концепция произведенных в организации реформ, и отдел сосредоточился в первую очередь на мониторинге деятельности 14 рабочих потоков в ущерб секторальным мероприятиям, подготовленным руководителями подразделений.

120. Система мероприятий "СЦ" и созданные на ее основе обобщенные бизнес-планы на этапе разработки не были подкреплены точным графиком реализации, и многочисленные инициативы продвигались вперед с разной скоростью.

9.2. Отсутствие конкретных индикаторов воздействия

121. Планы действий, ставшие результатом инициативы "Соответствие целям" и реорганизации ВПП, не сопровождалось конкретными индикаторами для измерения воздействия многочисленных преобразований, проведенных с 2012 года, на повышение эффективности и действенности организации.

122. Обзор программы "Соответствие целям"⁶⁷, предпринятый Секретариатом при поддержке INC, свою оценку реформы основывал на субъективных взглядах сотрудников ВПП, на степени выполнения рекомендаций и на различных индикаторах имеющихся средств (объемы понесенных расходов в рамках "СЦ", объемы ресурсов, переданных штаб-квартирой на полевой уровень и т.д.). В нем также использовались типовые индикаторы мониторинга подготовки годового отчета о деятельности⁶⁸; хотя эти индикаторы указывают на объективное совершенствование систем, они не служат доказательством того, что данные усовершенствования вызваны реформами в рамках "СЦ".

123. Оценить конечные результаты такой реформы, как структурная перестройка организации, очень сложно, учитывая те многочисленные факторы, которые могут влиять на эффективность деятельности ВПП. Хотя в такой оценке нет ничего невозможного, она предполагает проведение процедур, требующих участия специалистов по оценке – при условии наличия у них необходимого времени.

124. Даже если реорганизационный аспект не требует масштабных прямых инвестиций, ВПП следует исходить из того принципа, что любые организационные преобразования нуждаются в оценке, поскольку последствия общеорганизационных изменений сказываются на политике во всех секторах.

⁶⁶ См. инвестиционный проект "Управление глобальными преобразованиями".

⁶⁷ Обзор хода реализации программы "Соответствие целям", февраль 2017 года.

⁶⁸ См. Обзор инициативы "СЦ", стр 33, напр., КПЭ 3.1 (высококачественная разработка и своевременное одобрение программ) или КПЭ 3.2 (эффективная по стоимости система снабжения позволяет своевременно доставлять продовольственную помощь).

9.3. Расходы на реализацию программы

125. При том что совокупные прямые расходы на реализацию инициативы "Соответствие целям" составили 72 млн долл. США, на аспект организационной переориентации приходилась лишь малая часть этой суммы (4,5 млн долл. США)⁶⁹. По оценке Секретариата, на мероприятия, связанные с увеличением децентрализации, было израсходовано всего 2,8 млн долл. США.

126. Однако следует отметить, что эта сумма соответствует расходам на непосредственное управление "СЦ" (поездки и встречи, аудит некоторых областей и т.д.) и не включает расходы на осуществление самих инициатив. Для того, чтобы составить более полное представление о расходах на новую организационную схему, следовало бы оценить финансовые последствия перераспределения полномочий между штаб-квартирой и подразделениями на местах, что связано с вопросом повышения рентабельности – конечной стратегической целью "СЦ". Было бы полезно хотя бы оценить чистую стоимость увеличения ресурсной базы полевых подразделений и, в частности, определить, была ли передача ресурсов из штаб-квартиры на полевой уровень нейтральной с точки зрения расходов организации; иными словами, пока нет подтверждений тому, что выделение дополнительных ресурсов на полевой уровень было компенсировано сокращением ресурсной базы штаб-квартиры в результате рационализации и ликвидации дублирования между различными уровнями управления.

Рекомендация 17. Внешний аудитор рекомендует, чтобы любая реорганизация подкреплялась: а) детальным графиком ее проведения; б) механизмом мониторинга, обеспечивающим отображение всех начатых инициатив; с) индикаторами воздействия, включая индикаторы финансового воздействия, и независимым механизмом оценки успешности реорганизации в плане достижения ее стратегических целей.

⁶⁹ Отдел инноваций и управления преобразованиями

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

127. Аудиторская группа хотела бы выразить свою искреннюю признательность за оказанную поддержку в ходе аудита руководителю аппарата и его подразделению, и в особенности Отделу инноваций и управления преобразованиями. Она также хотела бы поблагодарить другие, оперативные подразделения ВПП (Департамент обслуживания операций, аппарат заместителя Директора-исполнителя, Департамент партнерских связей, управления и пропаганды), принявшие участие в данном аудите.

Конец замечаний аудиторов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 – Детальное описание методологического подхода

Аудит результативности, главной задачей которого является анализ эффективности, действенности и экономичности¹ управления деятельностью в той или иной сфере, проводится при совмещении или раздельном применении нескольких подходов.

1. Определение логической схемы выполнения задач

Логическая схема построения программы отражает процесс разработки реформ и позволяет выстроить последовательность достижения результатов – от конечной цели до действий на ближайшую перспективу. В ней учитывается контекст (в особенности внутренние и внешние риски) и выделяются задачи, все планируемые мероприятия и ожидаемые результаты.

Задачи, подразделяемые на стратегические, оперативные и ближайшие, соответствуют избранному направлению. Они в целом описывают все результаты, достижение которых ожидается в краткосрочной и долгосрочной перспективе, и определяют, какие для этого необходимы мероприятия и ресурсы. Для того, чтобы каждая задача была выполнена, она должна соответствовать критериям SMART (конкретность, измеримость, достижимость, актуальность, четко установленные сроки).

В рамках нашего подхода любая мера политики или программа может быть изложена в виде целей и мероприятий, которые могут быть представлены в виде нижеприведенной схемы. В зависимости от статуса задач и мероприятий для их измерения требуются разные подходы и инструменты различной степени сложности.

¹ Другими словами, степень достижения результатов, способы достижения результатов и эффективность контроля за расходами



2. Различия между аудитом и оценкой

Хотя по своему духу и методологии проведения аудит весьма сходен с оценкой, аудит результативности требует меньших ресурсов и времени. Как упоминается в ISSAI 300², в ходе аудита результативности внимание в основном уделяется экономичности, эффективности и действенности достижения непосредственных результатов, и в первую очередь их соответствию установленным требованиям. В ходе оценки результаты анализируются более углубленно, в течение более длительного периода и с учетом их совокупных и социально-экономических воздействий. Кроме того, оценка тех или иных мер политики в первую очередь касается их актуальности (соответствие поставленных задач имеющимся потребностям) и полезности (востребованность, прямой и косвенный эффект, включая непредвиденные последствия). Аудит и оценка результативности работы организации, следовательно, дополняют друг друга и составляют два ключевых компонента анализа эффективности реформ.

Поэтому необходимо учитывать, что всецело разобраться в объекте изучения – от замысла его создания до конечных последствий его жизнедеятельности – можно только при наличии достаточного времени и привлечении значительных ресурсов. Такое ограничение не мешает аудитору вынести заключение о более общих последствиях проходившей аудит программы, если в нем выделяются актуальные и достаточно обоснованные моменты, но его главная цель состоит не в этом.

² См. INTOSAI GOV 9400

Приложение 2 – Делегирование полномочий

1. Утверждение программ и проектов (справочная информация)

- Исполнительный совет: долговременные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению (ДОПВ) со стоимостью поставок продовольствия свыше 20 млн долл. США; проекты в области развития на сумму свыше 3 млн долл. США.
- Директор-исполнитель + Генеральный директор ФАО: ЧО на сумму свыше 3 млн долл. США.
- Директор-исполнитель: ЧО на сумму до 3 млн долл. США; ДОПВ на сумму до 20 млн долл. США; проекты в области развития на сумму до 3 млн долл. США (а также перераспределение ресурсов между элементами программы); активация чрезвычайных ситуаций уровня 2 и 3; специальные операции.
- Директор по чрезвычайным ситуациям: чрезвычайные операции немедленного реагирования (НР-ЧО) на сумму до 1,5 млн долл. США.
- Региональные директора: Ассигнования со счета немедленного реагирования (СНР) на НР-ЧО на сумму до 1 млн долл. США, направляемые на межстрановые операции или в страны, находящиеся в его/ее регионе; при определенных условиях пересмотр бюджета на сумму до 3 млн долл. США.
- Страновые директора: Ассигнования с СНР на сумму до 500 000 долл. США на НР-ЧО странового уровня; двусторонние операции на сумму до 200 000 долл. США; пересмотр бюджета без изменения запланированных расходов или ориентации проектов.

2. Закупки продовольствия (справочная информация)

Директор, Отдел поставок	свыше 2 млн долл. США
Директор по закупкам продовольствия	от 0,5 до 2 млн долл. США
региональные директора/страновые директора	до 500 000 долл. США
руководители служб закупок продовольствия	до 500 000 долл. США
сотрудники по закупкам	не имеют полномочий

Объемы делегированных полномочий в большей степени ограничиваются в тех случаях, когда допускается отступление от принципа закупок на конкурсной основе:

АЕД, Обслуживание операций	свыше 2 млн долл. США
Директор, Отдел поставок	от 0,5 до 2 млн долл. США
Директор по закупкам продовольствия	от 0,2 до 0,5 млн долл. США
региональные директора/страновые директора	до 200 000 долл. США
руководители служб закупок продовольствия	до 200 000 долл. США
сотрудники по закупкам	не имеют полномочий

3. Расширение делегированных полномочий в рамках "СЦ"

- Закупки продовольствия. Полномочия по чрезвычайным операциям (ЧО), делегированные отделениям на местах, были расширены по всем категориям программ¹ и введены единые верхние пределы делегированных полномочий по всем операциям².
- Закупки товаров и услуг. Полномочия по размещению микро-заказов на суммы до 5 000 долл. США распространяются на все отделения за пределами штаб-квартиры³.
- Двусторонние взносы или страновые целевые фонды. Был пересмотрен порядок ДП по утверждению мероприятий, финансируемых данными фондами⁴. Максимальный объем утверждаемого бюджета составляет теперь 500 000 долл. США для страновых директоров и 3 млн долл. США для региональных директоров. Однако, данный пересмотр ДП в отношении страновых целевых фондов (которыми управляют страновые директора) был проведен с запозданием в мае 2016 года⁵.

¹ Циркуляр Директора-исполнителя OED 2013/023 от 6 декабря 2013 года.

² См. Приложение 3.

³ См. сноска 11.

⁴ Циркуляр Директора-исполнителя ED2006/007 от 9 августа 2006 г. Создаваемые и управляемые на местах целевые фонды входят в категорию внебюджетных ресурсов и не требуют предварительного утверждения в Комитете по пересмотру для страновых отделений на сумму до 200 000 долл. США и для региональных бюро –500 000 долл. США, если страновой директор (до 200 000 долл. США) или региональный директор (до 500 000 долл. США) удостоверяют, что данное мероприятие входит в программу, одобренную Руководящим комитетом.

⁵ Циркуляр Директора-исполнителя OED2016/006 от 4 мая 2016 года.

- В силу вверенных им полномочий региональные бюро и страновые отделения могут утверждать заказы на перевод денежных средств и ваучеров на сумму до 5 млн долл. США для региональных директоров и 2 млн долл. США для страновых директоров⁶.

⁶ Циркуляр Канцелярии Директора-исполнителя OED OED2014/011 (Департамент управления операциями) от 5 августа 2014 года; в отношении данных переводов действовали комплексные процедуры, введенные в действие совместной директивой OS2013/003 RM2013/005, касающейся операций и финансовых процедур в отношении осуществления передачи денежных средств и ваучеров получателям помощи, в настоящее время аннулированной "Руководством по ПДС – финансовое управление" (выпущено 01.07.2016).

Приложение 3 – Итоги анкетирования

Группа внешних аудиторов, которой было поручено проанализировать процесс децентрализации, провела анкетирование подразделений на местах, из которых свои ответы на анкетирование прислали пять региональных бюро (83%) и 49 страновых отделений (60%).

1. В основном позитивные отклики

- В подразделениях почти единогласно признается положительный характер изменений, которые принесла с собой децентрализация.
- В трех четвертях страновых отделений и во всех региональных бюро отмечается появление у них новых возможностей для выполнения задач.
- В 90% региональных бюро отмечается, что благодаря децентрализации возросли их финансовые и кадровые возможности. При этом среди страновых отделений такой позиции придерживается лишь 26%.
- Что касается полномочий, 80% региональных бюро и 59% страновых отделений считают, что децентрализация расширила их полномочия. Более 60% отделений на местах полагают, что делегированных полномочий теперь достаточно, и ни одно из них не высказалось за возврат к прежнему порядку.
- Только 34% страновых отделений и половина региональных бюро сообщили о трудностях в практической реализации нового распределения полномочий.
- В целом, в подразделениях на местах процесс децентрализации оценивается положительно. 60% всех подразделений ответило, что их сотрудники получили достаточную подготовку для выполнения своих новых служебных обязанностей. Во всех региональных бюро и в 83% страновых отделений процедуры внутреннего контроля оцениваются как соответствующие потребностям.
- Система подчиненности оценивается как четкая и определенная: так считают 91% страновых отделений и 80% региональных бюро.

2. Нужны руководящие указания

- Все региональные бюро и 40% страновых отделений подчеркивают, что процесс децентрализации не устранил дублирования функций.
- Подразделения на местах, особенно региональные бюро отмечают, что потребность в надзоре и руководящих указаниях возросла: 75% региональных бюро считают, что установленные штаб-квартирой стандартные операционные процедуры (СОП) обновляются нерегулярно, особенно по вопросам питания (100%), управления программами (75%), управления и мониторинга показателей работы (75%).
- По более общему вопросу получения поддержки от штаб-квартиры, которая в целом оценивается как удовлетворительная, большинство региональных бюро ответили, что в некоторых вопросах они не получают необходимой поддержки: по вопросам управления и мониторинга показателей работы (80%) и партнерства (80%).
- Большинство страновых отделений не удовлетворены качеством действующих операционных процедур в вопросах партнерства (54%), коммуникации (53%) и питания (52%). При этом только 10% отделений выразили неудовлетворенность общим уровнем поддержки, получаемой от региональных бюро.
- Все региональные бюро ценят поддержку, получаемую от штаб-квартиры. Но, по мнению большинства региональных бюро, в некоторых вопросах они не получают от штаб-квартиры необходимой поддержки: в вопросах управления и мониторинга показателей работы (80%) и партнерства (80%).

Значение: ДА НЕТ

	РБ	СО
1. Передача полномочий и ресурсов		
Расширение сферы ответственности благодаря процессу децентрализации	80%	59%
Увеличение объема выделяемых финансовых и людских ресурсов в результате процесса децентрализации	90%	74%
Прямые вспомогательные расходы, выделенные на покрытие оперативных расходов	80%	65%
Необходимость дальнейшего делегирования полномочий	60%	66%
Необходимость отмены делегирования полномочий	100%	96%
2. Осуществление процесса децентрализации		
Трудности, возникшие при введении новой системы распределения полномочий	50%	66%
Обучение персонала выполнению переданных им функций	60%	64%
Запросы об оказании поддержки	100%	100%
Адаптация отчетности и процессов внутреннего контроля	100%	83%
Установление четкой системы подчиненности	80%	91%
Установление стандартных операционных процедур (СОП)	60%	66%
Работоспособные и регулярно актуализируемые СОП	75%	57%
Участие в дальнейших шагах по децентрализации	100%	76%
Эффективность этих дальнейших шагов	60%	67%
3. Результаты процесса децентрализации		
Удовлетворенность поддержкой со стороны штаб-квартиры	100%	79%
Удовлетворенность поддержкой со стороны региональных бюро	Н/Д	90%
Ликвидация дублирования функций	100%	62%
Расширение возможностей по выполнению задач благодаря децентрализации	100%	75%
Повышение рентабельности благодаря децентрализации	50%	61%
Положительные последствия децентрализации	100%	93%

Приложение 4 – Отделения на местах (не считая бюро по связи), по состоянию на
конец февраля 2017 года

Настоящие данные экстраполированы из Плана управления (2017–2019 годы) и сверены с региональными директорами для обеспечения их точности.

1. Сфера ответственности каждого регионального бюро:

	Число СО	Оперативное присутствие	Общее число обслуживаемых стран
RBB	15	1	16
RBC	17	1	18
RBD	19	0	19
RBJ	12	0	12
RBN	9	0	9
RBP	12	1	13
Всего	84	3	87

2. Оперативное присутствие без СО и система подчиненности:

- Папуа-Новая Гвинея: подчиняется RBB. Чрезвычайные операции закончились в ноябре 2016 года, но будут возобновлены в 2017 году благодаря только что полученному от Австралии финансированию еще на два года.
- Марокко: подчиняется RBC. Его проект в области развития действует до конца 2017 года и будет продолжен в рамках переходного временного странового стратегического плана до конца 2018 года, с тем чтобы в 2019 году была начата реализация ССП.
- Парагвай: подчиняется RBP. Два целевых фонда продолжают работать до июня и сентября 2017 года.

3. Распределение чрезвычайных ситуаций

	Уровень 2	Уровень 3	Общее число чрезвычайных ситуаций
RBB	-	-	0
RBC	Ливия, Украина	Ирак, Сирийская Арабская Республика, Йемен	5
RBD	Центральноафриканская Республика, Мали	Нигерия	3
RBJ	Демократическая Республика Конго	Юг Африки	2
RBN	Африканский Рог	Южный Судан	2
RBP	-	-	0
Всего	6	6	12

Сокращения, используемые в документе

COPrOM	Анализ присутствия страновых отделений на местах и их операционных моделей
CPS	Общеорганизационная стратегия ВПП в области партнерских отношений
e-PRP	электронный процесс обзора программ
FRMM	Руководство по управлению финансовыми ресурсами
INC	Отдел инноваций и управления преобразованиями
ISSAI	Международные стандарты высших ревизионных учреждений
OED	Канцелярия Директора-исполнителя
OIG	Отдел Генерального инспектора и служб надзора
PG	Департамент партнерских связей, управления и пропаганды
PGM	Отдел коммуникаций
БС	бюро по связи
ДИ	Директор-исполнитель
ДОПВ	Долговременная операция по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению
ДП	делегирование полномочий
ЗДИ	заместитель Директора-исполнителя
КПЭ	ключевой показатель эффективности
МКУИ	местные комитеты по управлению имуществом
НР-ЧО	чрезвычайная операция немедленного реагирования
ПДИ	помощник Директора-исполнителя
ПОП	процесс обзора программ
ППА	поддержка программ и административные расходы
ППД	профилактические проверки на добросовестность
РБ	региональное бюро
СНР	счет немедленного реагирования
СО	страновое отделение
ССД	страна со средним уровнем дохода
ССП	страновой стратегический план
СЦ	Соответствие целям
ЧО	чрезвычайная операция
ШК	штаб-квартира