



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто восемьдесят пятая сессия

22–26 марта 2021 года

**Доклад Генерального инспектора за 2020 год – резюме заключений
по результатам аудитов, выпущенных в 2020 году**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**Г-ну Мике Тапио,
Генеральному инспектору
тел.: +3906 5705 1900**

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

NE683/r

AUD0120 – Аудиторская проверка программы географической мобильности персонала

1. В соответствии с поручением, которое Совет ФАО дал на своей сессии в декабре 2018 года (CL 160/REP), Канцелярия Генерального инспектора (OIG) провела проверку программы географической мобильности персонала. Проверка проводилась в период с сентября по декабрь 2019 года. Решения по мобильности, включенные в выборку, в основном касались программы мобильности персонала на 2018 и 2019 годы.

2. В целом OIG сочла, что действующие меры политики, стратегии и процедуры **не удовлетворяют** требованиям для решения задач программы географической мобильности персонала.

Задачи и меры политики, определяющие реализацию программы географической мобильности персонала

- Для формирования гибкой, глобальной, многопрофильной и разносторонней структуры кадровых ресурсов, имеющих опыт работы в различных подразделениях и разных функциональных направлениях, такая международная организация, как ФАО, должна обеспечивать функциональную и географическую мобильность своих сотрудников. Эта основная цель программы мобильности персонала сохраняет свою востребованность и актуальность, механизмы осуществления не способствуют решению задач программы.
- В Руководящих принципах Программы географической мобильности ФАО (Руководящие принципы) определение мобильности ограничивалось переводом в другой географический регион, за исключением назначений в состав групп по управлению стратегическими программами (ГУСП).
- В них не давалось точного определения круга сотрудников, подпадающих под действие программы мобильности; кроме того, были выявлены противоречия в информации о категориях сотрудников, на которые распространяются требования о мобильности, и о минимальных сроках назначения. Отсутствовала и аргументация относительно целевого годового показателя мобильности штатных сотрудников, замещающих должности, финансируемые за счет бюджета Регулярной программы (предусмотренные ПРБ должности), установленного на уровне 7–10 процентов.
- Одной из главных целей программы был назван профессиональный рост сотрудников, но увязка мобильности и такого роста отсутствовала.
- В Руководящих принципах определялась максимальная продолжительность назначений исходя из тяжести условий в местах службы, но порядок обеспечения соблюдения этих норм предусмотрен не был. В них не были оговорены вопросы перевода в другие места службы представителей ФАО (ПрФАО), часть из которых работают в местах с тяжелыми условиями.
- В отличие от других учреждений системы Организации Объединенных Наций, ФАО не определяла категории должностей и не проводила различий между ротационными должностями и теми, которые, в силу их функциональных характеристик, не являются ротационными. В Руководящих принципах не были предусмотрены механизмы подачи жалоб и обжалования решений для сотрудников, выбранных для перевода в новые места службы по Программе мобильности.

Стратегическое планирование в рамках программы мобильности персонала

- Действующая программа мобильности не была устойчивой, поскольку круг сотрудников, подпадающих под ее действие, из года в год сокращался. Кроме того, ФАО не провела оценку среднесрочных и долгосрочных финансовых последствий программы мобильности персонала.
- На деле эта программа в основном применялась к сотрудникам, занимающим должности, предусмотренные ПРБ, которые составляли лишь восемь процентов всех

кадровых ресурсов ФАО, причем на практике с учетом дополнительных коэффициентов доля таких сотрудников снижалась до уровня менее четырех процентов.

- Поскольку более 60 процентов предусмотренных ПРБ должностей находились в штаб-квартире, в результате перевод сотрудника в иное географическое место службы сопровождался сокращением количества должностей в штаб-квартире и не всегда давал сопоставимые преимущества децентрализованным представительствам. При этом многие должности переводились в периферийные подразделения для достижения целевых показателей мобильности без изменения круга ведения и порядка подчиненности.

Реализация программы мобильности персонала

- В ряде случаев реализация программы осуществлялась не исходя из потребностей ФАО, а для достижения целевых показателей мобильности. Решения в отношении мобильности в основном принимались старшими руководителями в штаб-квартире.
- В разных департаментах в разные годы применялись различные критерии отбора сотрудников для участия в программе, и в силу этого они воспринимались как непоследовательные и произвольные. Не всегда учитывались соображения соответствия кадровой структуры требованиям в отношении специализированных знаний, опыта и языковых навыков, в результате чего возникали пробелы в знаниях и применялись неэффективные "обходные" способы решения проблем. В Руководящих принципах указывалось, что планы мобильности следует рассматривать в группе по вопросам мобильности, но эта группа была упразднена в 2015 году.
- Некоторые сотрудники положительно отзывались об опыте, полученном в результате перевода на другие места службы, где они приобрели новые навыки и опыт работы на местах, которые могут помочь им в дальнейшем профессиональном росте. Среди отрицательных факторов отмечались оторванность от семей и снижение покупательной способности.
- В ряде случаев просьбы сотрудников о переносе сроков или отмене перевода в рамках программы мобильности по причинам медицинского, семейного или личного характера не рассматривались должным образом. В результате несколько человек подали в отставку; кроме того, подавались заявления в Административный трибунал Международной организации труда (АТМОТ).
- Из-за отсутствия процедуры обеспечения соблюдения максимальной продолжительности назначений исходя из классификации мест службы, 354 (34 процента) из 1034 сотрудников, должности которых предусмотрены ПРБ, включая четырех сотрудников в местах с тяжелыми условиями работы, работали дольше максимального срока их назначения.

Предоставление информации о решениях относительно мобильности

- Информация предоставлялась в недостаточных объемах и несвоевременно, поэтому соответствующие сотрудники не проявляли интереса к программе. Региональным представительствам сообщалось о принятых решениях по вопросам мобильности, но не проводилось консультаций с ними в достаточных объемах.
- Сотрудники указывали, что критерии их отбора были непрозрачными и не доводились до их сведения в ясной форме. Зачастую они чувствовали себя "наказанными" и вынужденными согласиться с решениями, имея ограниченные альтернативные возможности.
- Информация об имеющихся вакансиях в рамках программы мобильности не распространялась надлежащим образом. У сотрудников не было возможности в инициативном порядке подавать заявления о переводе и использовать механизм мобильности в интересах своего профессионального роста, за исключением ряда случаев перевода в ГУСП.

- Департаменты указывали на случаи непоследовательности в устных указаниях со стороны Управления кадров (ОHR) относительно возможности перевода должностей в децентрализованные подразделения и назначения на должности, не предусмотренные ПРБ, в рамках программы мобильности, а также на отсутствие последовательности в отношении признания перевода в ГУСП как подпадающего под программу.

Мониторинг достижений в рамках программы мобильности персонала

- В отсутствие формальных критериев и показателей ФАО не могла ни в полном объеме оценить результаты программы мобильности, ни устранить недостатки.
- ОHR отслеживало количество назначений в рамках программы мобильности только в контексте выполнения планового показателя в 75 переводов за двухгодичный период. Исключив из отчетности переводы за рамками программы мобильности, ФАО занижала фактическое количество переводов. В 2018 и 2019 годах ОHR отчиталось о 69 переводах в рамках географической мобильности, тогда как общее фактическое количество переводов составило 228.
- ОHR не проводило обследований для получения отзывов сотрудников, не отслеживало фактические расходы, связанные с реализацией программы мобильности персонала, и не проводило регулярную оценку последствий решений по мобильности. Данные по мобильности трудно выявить и вычленивать для проведения анализа. В 2015 году ОHR подготовило предложения по совершенствованию этой работы, но не приступило к их реализации.

3. Учитывая серьезные недостатки в действующей политике и порядке ее осуществления, OIG рекомендовала ФАО пересмотреть стратегию мобильности персонала и разработать новую политику мобильности сотрудников с учетом ряда элементов, выделенных OIG, а также принимая во внимание передовой опыт других учреждений системы Организации Объединенных Наций. В заключении были определены пять согласованных мероприятий высокого уровня приоритетности, которые Управление людских ресурсов согласилось осуществить. ОHR обязалось полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2021 года.

AUD0220 – Аудиторская проверка управления программой медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку

4. В ноябре – декабре 2019 года OIG провела ограниченную по охвату аудиторскую проверку вопросов, относящихся к управлению программой медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку (ПМСО) в период 2016–2019 годов.

5. Основанием для аудиторской проверки послужила докладная записка Центра совместных служб (ЦСС) от сентября 2019 года, в которой указывалось на ряд предполагаемых ошибок в политике в отношении программы ПМСО и порядке его осуществления, которые ведут к финансовым убыткам и потенциальным обязательствам. Центр совместных служб обнаружил эти ошибки при подготовке к передаче ответственности за управление программой медицинского страхования от ОHR к ЦСС. По оценкам ЦСС, потенциальное финансовое воздействие составит около 18 млн долл. США.

6. В целом OIG оценила результаты деятельности Организации в части целесообразности и эффективности управления программой ПМСО как **неудовлетворительные**.

7. Проверка подтвердила наличие серьезных ошибок как в политике, так и в порядке ее осуществления. Но в ходе проверки не удалось подтвердить потенциальное финансовое воздействие, определенное ЦСС. По результатам обзора OIG оценила общие финансовые

издержки, обусловленные допущенными ошибками, на сумму примерно 1,4 млн долл. США, из которых есть вероятность возместить 740 000 долл. США.

Вопросы политики

8. При введении новой политики в отношении ПМСО ОНР не смогло прозрачно определить и разъяснить методику, по которой расходы на оплату страховых взносов по ПМСО будут распределяться между Организацией и лицами, выходящими на пенсию.

9. Непосредственной причиной ошибок на уровне политики было отсутствие ясности в административных циркулярах, в которых сообщалось об изменениях. Но сам этот факт стал следствием того, что ОНР как подразделение, ответственное за разработку и осуществление политики, не применило надлежащий порядок регулирования программы ПМСО. Не было надлежащего обсуждения и обзора с заинтересованными сторонами в рамках Объединенного консультативного комитета по медицинскому страхованию; не было проведено достаточно тщательного моделирования последствий изменения политики; при подготовке административных циркуляров не проводились консультации; кроме того, не был обновлен соответствующий раздел Руководства. Отсутствие эффективной коммуникации и непрозрачные, разовые решения привели к значительному количеству возражений со стороны лиц, выходящих на пенсию, и, как следствие, отмене решений на уровне политики.

10. Помимо вышеперечисленного, на применение политики повлияло использование устаревшей базы данных для расчета вычетов по ПМСО. После 2017 года техническая поддержка этой базы была прекращена, и с 2018 года ее стало невозможно обновлять для внесения изменений в ставки страховых взносов.

11. ЦСС оценил финансовые последствия ошибок в 12,2 млн долл. США, но ОIG не выявила контрольного следа, подтверждающего основную долю исходных посылок и расчетов. ОIG считает, что расчеты основывались на допущениях, отражающих наиболее пессимистичные сценарии, которые не соответствовали действительности. По мнению ОIG, в наилучшем приближении финансовые издержки ФАО, связанные с ошибками в политике, составляют примерно 0,6 млн долл. США и возникли в результате невнесения изменений в ставки страховых взносов в 2018 году. Ввиду сложившихся обстоятельств, включая возражения вышедших в отставку сотрудников и правовые риски, связанные с проведением политики, которая не обсуждалась в ходе обязательных консультаций с участием сотрудников и руководства, ОНР приняло решение не применять эту политику и не возмещать указанную сумму задним числом.

Вопросы политики

12. Ошибки в процессах стали результатом ненадлежащего применения средств контроля и использования старой базы данных, следствием чего стала необходимость значительного объема ручных операций. В результате ФАО продолжала в полном объеме выплачивать организации, предоставляющей услуги здравоохранения, страховые взносы за умерших или отстраненных от службы пенсионеров и не взимала вычеты с пенсионеров, за которых выплачивала страховые взносы в ожидании их регистрации в Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН). ОНР не выделило на Группу социального обеспечения, которая отвечала за расчет и контроль ПМСО, достаточного объема ресурсов и не обеспечило надлежащего руководства ею. Впоследствии ЦСС внес коррективы в механизмы контроля, которые стали причиной вышеупомянутых ошибок, и приступил к анализу с целью определения переплаченных страховых взносов и взыскания вычетов задним числом.

13. ЦСС оценил финансовые последствия отсутствия контроля над этим процессом примерно в 6 млн долл. США, но ОIG не обнаружила контрольного следа, подтверждающего эти расчеты. По оценкам ОIG и ЦСС, сумма переплаченных страховых взносов составляет

около 830 000 долл. США, из которых возможно компенсировать 740 000 долл. США (сумму, выплаченную в период действия договоров с организацией, предоставляющей услуги медицинского страхования). OIG отметила, что эти расчеты носят предварительный характер и чтобы точно оценить и согласовать сумму, ЦСС должен проделать дополнительную работу.

14. В декабре 2019 года OIG рекомендовала руководству в срочном порядке обсудить этот вопрос с организацией, предоставляющей услуги медицинского страхования, учитывая, что в декабре 2019 года срок действия договора с ней истек, и рассмотреть возможность удержания подлежащей возмещению суммы согласно расчетам из последнего страхового взноса, который надлежало уплатить этой организации в январе 2020 года. Во исполнение этой рекомендации руководство удержало последний платеж, но ожидало согласования причитающейся суммы.

15. В аудиторском заключении было определено пять согласованных мероприятий, все из которых были сочтены высокоприоритетными. Два из них касаются политики, а три – процессов, необходимых для решения сохраняющихся проблем в области управления и контроля, возникших в результате выявленных ошибок. OIG отмечает, что на момент издания доклада руководство уже приступило к осуществлению этих мероприятий.

AUD0320. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Демократической Республике Конго

16. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Демократической Республике Конго за период с 1 января 2018 года по 31 марта 2019 года.

17. OIG оценила общее функционирование Представительства по направлениям "Руководство" и "Оперативная деятельность" как **неудовлетворительное**, а по направлению "Программа" – как **требующее значительных улучшений**.

Руководство

- У Представительства отсутствовала действенная структура руководства собственной оперативной деятельностью. Ключевые должности оставались вакантными в течение длительного времени; 224 сотрудниками из 244 (общее число) в 19 местах службы руководил один специалист по операциям уровня С-4.
- По оценке OIG, 28 контрольных точек, указанных в вопроснике по внутреннему контролю 2018 года, из 41 были реализованы частично (включая четыре, которые, как сообщило Представительство, были реализованы полностью), а две не были реализованы.
- Существующие механизмы получения и рассмотрения заявлений о сексуальной эксплуатации и насилии (СЭН) со стороны сотрудников и партнеров ФАО были признаны недейственными, и персонал был слабо информирован по этим вопросам: лишь менее 10 процентов сотрудников прошли необходимое обязательное обучение.
- За выявлением ключевых рисков не последовало мер по их смягчению.
- Основные заинтересованные стороны высоко оценили участие ФАО в совместной программе обеспечения невосприимчивости к внешним воздействиям и ее деятельность в качестве сопредседателя Кластера ООН по вопросам продовольственной безопасности в этой стране. Вместе с тем заинтересованные стороны указали на области, в которых необходимо повышать эффективность работы – это взаимодействие с сообществом доноров; распределение ресурсов для реагирования на чрезвычайные ситуации; и назначение координаторов по совместным программам и управлению проектами.

Оперативная деятельность

- Должность помощника представителя ФАО по административным вопросам оставалась вакантной с 2016 года, что оказало отрицательное воздействие на контроль за вспомогательными операциями.
- В большинстве случаев, включенных в выборку, набор внештатных людских ресурсов (ВЛР) был непрозрачным, а проверка анкетных данных была неполной. ВЛР не проходили регулярную служебную аттестацию, а в ряде случаев ставка оплаты труда не основывалась на установленной шкале.
- Был разработан план закупок, который, однако, не использовался для их эффективного планирования. В течение недели оформлялось несколько заказов на закупку у одних и тех же поставщиков для одних и тех же проектов; закупки осуществлялись без технического согласования; и в случае несвоевременных поставок товаров не предъявлялось требование о неустойке, в результате чего было недополучено примерно 30 000 долл. США.
- Персонал, участвующий в осуществлении проектов, использовал авансы наличностью для найма и оплаты временных работников без заключения контрактов, а также для закупки товаров и услуг у поставщиков напрямую, без участия Группы по организации закупок Представительства.
- Представительство одобряло выдачу авансов сотрудникам до погашения выданных ранее авансов и допускало погашение авансов с превышением срока в 90 дней.
- Представительство не осуществляло электронную передачу средств в максимально возможных объемах. Оно осуществляло банковские переводы в "ручном" режиме и с помощью чеков и хранило банковскую информацию о поставщиках вне общеорганизационной системы.
- Отчеты об активах и товарно-материальных запасах на конец года были недостоверными и неточными. В отчетах не отражались отсутствующие, проданные и поврежденные активы и не всегда отражались активы, выданные сотрудникам во временное пользование.
- В инвентаризационных отчетах на конец года не указывались хранящиеся на складах ФАО товары, которые были закуплены до 2018 года.
- Представительство оценило уровень осуществления им мер по управлению рисками в области безопасности в 99 процентов; при этом оно не проводило оценку механизмов обеспечения безопасности в 18 местах службы и не выполнило рекомендации по безопасности.

Программа

- В 2018 и 2019 годах в связи с проходящими в стране выборами Представительство продолжало использовать страновую рамочную программу (СРП) на 2013–2017 годы. Однако оно не увеличило число показателей ожидаемых результатов и объем потребностей в ресурсах на дополнительный двухгодичный срок. Тем не менее к ноябрю 2019 года им были выполнены всего шесть из 26 показателей результатов и 54 процента от целевого показателя мобилизации ресурсов. Помимо вышеуказанного, Представительство допустило ряд ошибок в отчетности о результатах по СРП и мобилизации ресурсов.
- Что касается подготовки проектов, то Представительство назначило целевую группу по проектам и составило оперативные контрольные перечни, но качество подготовки проектов оставляло желать лучшего. Для проектов не всегда устанавливались гендерные маркеры, и только в пяти из 52 проектов учитывалась гендерная проблематика.
- Кроме того, были выявлены системные недостатки в обеспечении выполнения экологических и социальных критериев и создании механизмов рассмотрения жалоб бенефициаров.

- Значительная доля услуг по соглашениям Представительства с поставщиками услуг предоставлялась без надлежащего контроля. Недочеты в работе с письмами-соглашениями приводили к дублированию, необоснованным расходам и задержкам со стороны поставщиков услуг.
- Отсутствовала гарантия того, что поставщики услуг направят предусмотренные соглашением ресурсы и наличные денежные средства соответствующим бенефициарам.
- Управление ресурсами по проектам осуществлялось некачественно. Регулярно возникали значительные отклонения от бюджета по отдельным статьям, и не были израсходованы предусмотренные бюджетом средства на услуги по технической поддержке.
- Анализ одного из проектов в выборке показал, что Представительство в последний момент произвело ряд корректировок в одном проекте с тем, чтобы при его закрытии перенести расходы на общую сумму 253 000 долл. США в другой проект. За отсутствием надлежащего распределения расходов на совместно используемые ресурсы между проектами база для корректировки расходов не оформлялась документально и не поддерживалась должным образом. В этих условиях возрос риск претензий в отношении неправомерных расходов со стороны доноров.

18. В заключении были определены 17 мероприятий, которые Представительство согласилось осуществить. Представительство обязалось полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2020 года.

AUD0420. Аудиторская проверка управления Фондом капитальных расходов ФАО

19. В период с ноября 2019 года по январь 2020 года OIG провела аудиторскую проверку управления Фондом капитальных расходов (ФКР) ФАО.

20. Фонд капитальных расходов был учрежден Конференцией ФАО в 2003 году. ФКР используется для руководства следующей деятельностью: а) предполагающей расходы на материальные или нематериальные активы со сроком полезной службы, превышающим двухгодичный финансовый период ФАО; и б) как правило, требующей ресурсов в объемах, которые не могут быть обеспечены за счет средств в рамках ассигнований на один двухгодичный период.

21. В период с 2014 по 2019 годы за счет средств ФКР было профинансировано 28 проектов на общую сумму 24 млн долл. США.

22. ФКР ФАО руководит Совет управляющих Фонда (Совет управляющих) под председательством заместителя Генерального директора (Операции), который консультирует Генерального директора по вопросам использования и распределения средств и осуществляет надзор за выполнением принятых решений. Кроме того, как указано в бюллетене Генерального директора 2013/39, "Совет управляющих ФКР должен принимать меры к тому, чтобы предложения по проектам, финансируемым из средств Фонда капитальных расходов, предполагали вложения, ориентированные на создание благоприятных условий, в которых будет обеспечиваться оптимальное достижение итоговых и промежуточных результатов деятельности Организации".

23. Основной задачей обзора была оценка того, как определяются, оцениваются и приоритизируются предложения, поступающие в ФКР, и как осуществляется мониторинг одобренных инвестиций с целью обеспечения эффективности затрат.

Основные выводы

24. Проверка показала, что ФКР – крайне важный финансовый инструмент, позволяющий ФАО осуществлять ключевые капитальные вложения в интересах улучшения своей инфраструктуры и условий ведения деятельности и, следовательно, в интересах достижения целей Организации.

25. OIG установила, что в целом Совет управляющих руководит ФКР достаточно эффективно. Она оценила текущее состояние механизмов контроля за управлением Фондом капитальных расходов как **требующее определенных улучшений**.

26. Ниже перечислены области, в которых необходимы улучшения.

- Можно повысить эффективность стратегического согласования проектов, финансируемых за счет средств ФКР, приняв меры к тому, чтобы каждое инвестиционное предложение входило в более общий стратегический план подразделения или функционального направления;
- Необходимо пересмотреть и уточнить функции и обязанности Совета управляющих, особенно в том, что касается надзора и контроля за проектами.
- Для развития ИТ-систем, используемых в конкретных областях работы, которыми не занимается Отдел ИТ, функция (функции) координатора инициатив и бюджетодержателя должны относиться не к Отделу ИТ, а к подразделению, отвечающему за политику или оперативную деятельность (т.е. основному заказчику проектов).
- Совету управляющих ФКР следует обеспечить систематическое и качественное документальное оформление и архивирование его обсуждений и выводов.
- Совету управляющих могут быть делегированы полномочия по принятию окончательных решений по проектам на сумму ниже определенного порогового значения.
- Можно пересмотреть критерии расходования средств, с тем чтобы обеспечить возможность выплачивать их по частям.
- Следует разработать стандартный формат и критерии (включая шаблоны) для сопроводительной документации, которая должна представляться Совету управляющих (такой как первоначальные предложения и документ о начале реализации проекта).
- Следует установить критерии приоритизации проектов.

27. Наконец OIG указала на возникновение разноплановых, иногда серьезных трудностей с реализацией ряда проектов, финансируемых за счет ФКР, в первую очередь предполагающих разработку ИТ-систем. Вместе с тем OIG высказала предположение, что эти проблемы обусловлены отсутствием методов рационального управления проектами, а не недостатками в порядке деятельности ФКР.

Согласованные мероприятия

28. В заключении было определено восемь согласованных мероприятий, которые руководство согласилось осуществить в целях повышения общей эффективности и действенности управления ФКР.

AUD 0520. Аудиторская проверка Представительства ФАО на Гаити

29. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО на Гаити за период с января 2018 года по июнь 2019 года; кроме того, при составлении заключения были учтены события в последующий период по состоянию на февраль 2020 года.

30. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля в период с января 2018 года по июнь 2019 года как **неудовлетворительную**.

Общее руководство

- У Представительства отсутствовала эффективная и точная структура руководства. В его организационной структуре не были учтены три отделения на местах и не был отражен фактический порядок подчиненности ряда сотрудников.
- Семьдесят три процента персонала Представительства находились в центральном учреждении, при этом в течение рассматриваемого периода было совершено 530 поездок на места, на которые было потрачено около 200 000 долл. США.
- По оценке OIG, из 41 контрольной точки в вопроснике по внутреннему контролю 2018 года 12 были реализованы полностью, 27 – частично, а две не были реализованы. В число 27 контрольных точек, оцененных как частично реализованные, вошли пять, которые Представительство считало полностью реализованными.
- В Представительстве не был создан канал для получения и рассмотрения заявлений о сексуальной эксплуатации и насилии со стороны сотрудников ФАО на конфиденциальной основе, и персонал был слабо информирован по этому вопросу.
- В июле 2019 года Представительство направило план работы по предотвращению мошенничества, но его реестр рисков не обновлялся с 2015 года.
- Представительство установило конструктивные рабочие отношения с партнерами в правительстве, партнерами по развитию и Страновой группой Организации Объединенных Наций. Однако оно может дополнительно повысить эффективность своей коммуникационной деятельности с целью распространения информации о мандате и деятельности ФАО в стране в поддержку ее усилий по мобилизации ресурсов.

Оперативная деятельность

- Надзор за деятельностью по таким ключевым функциональным направлениям, как управление людскими ресурсами, закупки, финансы и управление активами, велся неэффективно.
- Отвечающий за указанные направления персонал не обладал необходимыми знаниями и потенциалом, что делало работу нерезультативной и вело к повышению рисков.
- В Представительстве была стабильно высока доля вакантных должностей – более 40 процентов от утвержденного штатного расписания. Процесс найма внештатных сотрудников был непрозрачным, рекомендации предоставлялись не в полном объеме, и имели место случаи необоснованного повышения заработной платы сотрудников. Заключение 321 краткосрочного контракта на срок от двух дней до года создало значительную административную нагрузку.
- Отсутствовали план закупок и долгосрочные соглашения об удовлетворении регулярно возникающих потребностей. Порядок осуществления регулярных закупок для удовлетворения одних и тех же потребностей и оформления заказов на закупку товаров и услуг низкой стоимости создавал излишнюю административную нагрузку – затрачиваемое на эти процессы время можно было более эффективно потратить на оптимизацию закупочной деятельности и истребование неустоек за задержку поставок.

- Часть банковских реквизитов поставщиков хранилась вне общеорганизационной системы, а шестиуровневый процесс проверки счетов на оплату с использованием бумажной документации был обременительным и неэффективным.
- Представительство одобряло авансовые выплаты сотрудникам до погашения ранее выданного аванса и допускало погашение авансов с превышением срока в 90 дней.
- В отчете об активах на конец года содержалась недостоверная и неточная информация. В них не отражались отсутствующие, проданные и поврежденные активы, а активы закрытых проектов передавались новым проектам, а не бенефициарам проектов.
- Представительство не выполнило ряд рекомендаций, касающихся безопасности, и не осуществляло меры по управлению рисками в области безопасности.

Программа

- В СРП отсутствовали показатели результативности, предназначенные для измерения результатов осуществления ряда мероприятий.
- Был выявлен ряд ошибок в мониторинге осуществления СРП и деятельности по мобилизации ресурсов и отчетности о соответствующих результатах.
- Учитывая, что в период 2017–2019 годов Представительством было мобилизовано только 8,4 млн долл. США, целевой показатель мобилизации ресурсов в рамках СРП на 2017–2020 годы (53,5 млн долл. США) был сочтен недостижимым.
- Была отмечена тенденция к сокращению объемов осуществления программ (с 10,4 млн долл. США в 2017 году до менее 3,2 млн в 2019 году).
- По состоянию на 31 декабря 2019 года оперативная часть была открыта всего по девяти из 20 национальных проектов, тогда как по остальным 11 проектам, в том числе по шести завершенным в 2017 году, ожидалось закрытие.
- Все три включенных в выборку проекта осуществлялись с задержкой и не соответствовали требованиям с точки зрения отчетности, предусмотренным проектными соглашениями.
- Отбор поставщиков услуг в большинстве случаев не был прозрачным и конкурентным, а 29 писем-соглашений с истекшим сроком действия оставались невыполненными.
- Деятельность Представительства по всестороннему учету в собственной работе гендерной проблематики не отвечала минимальным стандартам.
- Отсутствовал механизм получения и рассмотрения жалоб о возможных нарушениях экологических и социальных норм ФАО.

31. В заключении были определены 18 мероприятий, которые Представительство согласилось осуществить. Под руководством нового Представителя, назначенного в октябре 2019 года, Представительство приступило к осуществлению ряда корректирующих мер и обязалось полностью осуществить все мероприятия к 31 декабря 2020 года.

AUD 0620. Аудиторская проверка внештатных людских ресурсов

32. ОIG провела аудиторскую проверку работы с ВЛР. Проверка проводилась в период с июня по октябрь 2019 года, но ОIG учла последние изменения в политике, внесенные в январе 2020 года. ВЛР составляют примерно три четверти сотрудников ФАО, а ежегодный объем относящихся к ним расходов превышает 250 млн долл. США.

33. Если в ходе предыдущей проверки в 2015 году ОIG уделяла основное внимание вопросам регулирования и функционирования ВЛР по контрактам двух типов – консультантов и лиц, подписавших индивидуальные договоры об оказании услуг, то в ходе этой проверки основное внимание уделялось оценке целесообразности, эффективности и действенности

использования ВЛР. В частности, оценивались условия контрактов, процессы найма и оценка результатов работы ВЛР.

34. В ходе предыдущей проверки были выявлены несоответствия между политикой и практическими методами, а также недочеты в ряде областей оперативной деятельности, таких как процессы отбора персонала, точность круга ведения и отчеты об аттестации качества. К настоящему времени ОНР усовершенствовало определенные оперативные аспекты процессов, связанных с ВЛР, такие как конкурсный отбор консультантов и лиц, подписывающих индивидуальные договоры об оказании услуг, и более четко разделило функции и обязанности ОНР и ЦСС. Кроме того, ЦСС усилил контроль за соблюдением политики и процедур.

35. Несмотря на эти улучшения, в ходе проверки были выявлены недостатки, требующие внимания со стороны ОНР, устранение которых обеспечит оптимальный подход к использованию и регулированию ВЛР:

- оставшиеся не уточненными условия заключения контрактов с ВЛР;
- неэффективный мониторинг управления ВЛР;
- неясное обоснование изменений в политике в отношении ВЛР, а также сбои и снижение эффективности по причине отсутствия достаточного переходного периода для введения новой политики и процедур;
- отсутствие четких критериев определения размера выплачиваемых ВЛР суточных;
- недостаточно гибкие для сведения к минимуму перебоев в работе правила расторжения контрактов; и
- наличие минимальных требований к найму консультантов, которые сделали ФАО менее привлекательным работодателем.

36. В заключении были определены 16 согласованных мероприятий и одна рекомендация в целях учета выводов и повышения эффективности работы с ВЛР.

37. Согласно заключению ОIG, в целом деятельность Организации в части целесообразности и эффективности регулирования и использования ВЛР **нуждается в некотором улучшении.**

AUD0720. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Кыргызстане

38. В период с мая по октябрь 2019 года ОIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Кыргызстане. Проверка охватывала отрезок времени с января 2018 года по сентябрь 2019 года, но в заключении также учтены события в последующий период по состоянию на февраль 2020 года.

39. В целом ОIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **требующую значительных улучшений.**

Общее руководство

- ФАО ведет деятельность в Кыргызстане с 2009 года, не заключая соглашения со страной пребывания, и поэтому не имеет в стране статуса юридического лица.
- У Представительства отсутствовала действенная структура руководства собственной оперативной деятельностью. Должность представителя ФАО оставалась вакантной с декабря 2018 года, а должность помощника представителя ФАО по административным вопросам отсутствовала. После проверки временно исполняющим обязанности ПрФАО был назначен Субрегиональный координатор в Турции, а ответственность за повседневное управление была возложена на помощника

Представителя ФАО по Программе. Этот механизм нельзя оценить как устойчивый, особенно на фоне значительного расширения оперативной деятельности (в частности, в настоящее время в стране осуществляются два проекта на общую сумму 30 млн долл. США).

- По оценке OIG, 19 из 43 контрольных точек, указанных в вопроснике по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы частично (в их число вошли 13 контрольных точек, которые Представительство считало реализованными полностью), одна не была реализована и одна была неприменима.
- В Представительстве не был создан канал для получения и рассмотрения заявлений о сексуальной эксплуатации и насилии со стороны сотрудников ФАО на конфиденциальной основе, и персонал был слабо информирован по этому вопросу.
- В 2019 году Представительство представило журнал учета рисков, в котором были указаны три ключевых риска, но не были определены другие существенные риски, связанные с разделением обязанностей, управлением проектами и людскими ресурсами.
- Представительство поддерживало конструктивные рабочие отношения со своими партнерами и ключевыми заинтересованными сторонами. Однако основные заинтересованные стороны заявили, что Представительство не обладает соответствующим техническим потенциалом, а отсутствие странового Представителя ФАО отрицательно сказывается на положении с осведомленностью о Представительстве и его деятельности по мобилизации ресурсов.

Оперативная деятельность

- Представительство вело необходимую учетную документацию по вопросам найма, управления персоналом и обоснования ставок заработной платы. Но с 2016 года на работу в Представительство в качестве штатных сотрудников, использующих индивидуальные договоры об оказании услуг, были приняты как минимум 26 государственных служащих; при этом не оценивалось наличие конфликта интересов, хотя эти лица продолжают получать заработную плату в соответствующих государственных ведомствах.
- Были разработаны годовые планы закупок, но они не использовались, что приводило к задержкам в закупках. В числе других недочетов в системе контроля были указаны неполнота обзоров рынка, приводящая к ограничению конкуренции; отсутствие разделения обязанностей; и непродуманный порядок предъявления требований об уплате неустойки за задержку поставок.
- Представительство не осуществляло электронную передачу средств в максимально возможных объемах. Данные о международных и местных платежах нередко вводились вручную через интернет-систему банковского обслуживания, а банковские реквизиты поставщиков хранились за пределами общеорганизационной системы.
- Отчеты об активах и инвентарных запасах на конец года были неточными ввиду отсутствия точных указаний о разграничении этих двух категорий, а также инструментов и систем отслеживания и отчетности.
- В 2019 году ФАО не участвовала в совещаниях Группы по обеспечению безопасности, и испытания системы оповещения о чрезвычайных ситуациях не проводились на ежегодной основе.

Программа

- Учитывая ограниченный потенциал Представительства в области мобилизации ресурсов, в 2018 и 2019 годах оно в общей сложности привлекло лишь 2,8 млн долл. Тем не менее Представительство при поддержке штаб-квартиры, региональных и субрегиональных отделений осуществляло два проекта с общим бюджетом в 30 млн долл. США, которые находились на завершающем консультационном этапе.

- При разработке проектов не всегда определялись гендерные маркеры и имели место системные недочеты в части обеспечения надлежащих экологических и социальных гарантий и создания механизмов рассмотрения жалоб бенефициаров.
- Сотрудники, на которых была возложена ответственность за подготовку писем-соглашений, не осуществляли должного контроля за работой поставщиков услуг и не проверяли представленную финансовую отчетность должным образом.
- Три из пяти включенных в выборку проектов осуществлялись с существенным опозданием, обусловленным задержками в закупках и поставках. В отсутствие соглашения со страной пребывания Представительство было вынуждено вести с правительством страны длительные переговоры, прежде чем получить разрешение приступить к реализации этих проектов.
- Отчеты по проектам были неточными. Три проекта, которые осуществлялись с задержками, были представлены в отчетах как реализуемые в соответствии с графиком, поскольку сотрудники, отвечающие за мониторинг и оценку, по просьбе проектных групп пересмотрели предполагаемые сроки завершения проектных мероприятий, вместо того чтобы сообщить о фактических сроках и указать причины задержек.

40. В заключении были определены 13 мероприятий, которые Представительство и/или Управление поддержки децентрализованных отделений согласились осуществить. Они выразили решимость полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2020 года.

AUD 0820. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Бенине

41. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Бенине за период с января 2018 года по декабрь 2019 года. Кроме того, в заключении учтен ряд событий в последующий период по состоянию на февраль 2020 года.

42. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **требующую значительных улучшений**.

Руководство

- У Представительства отсутствовала действенная структура руководства собственной оперативной деятельностью. Должность Представителя ФАО оставалась вакантной с декабря 2017 года. Все это время обязанности Представителя ФАО исполняли три должностных лица. С марта 2019 года эту должность занимал старший специалист Регионального представительства в Аккре (Гана). Но до апреля 2020 года два помощника Представителя ФАО – по программе и административным вопросам – подчинялись не временно исполняющему обязанности Представителя ФАО, а Субрегиональному координатору в Дакаре (Сенегал).
- По оценке OIG, 29 из 43 контрольных точек, включенных в вопросник по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы частично (включая 18, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью).
- В Представительстве не был создан канал для получения и рассмотрения заявлений о сексуальной эксплуатации и насилии со стороны сотрудников ФАО на конфиденциальной основе, и персонал был слабо информирован по этому вопросу.
- Представительство не составило реестр страновых рисков, но в 2019 году представило план профилактики мошенничества, в котором оценило все риски как низкие, несмотря на серьезные недостатки в системе контроля, особенно в области закупок и управления финансами.

- Как показали собеседования с основными донорами, партнерами в правительстве и членами Страновой группы Организации Объединенных Наций, после отъезда предыдущего Представителя ФАО в декабре 2017 года в стране практически не ведется информационно-разъяснительная и коммуникационная деятельность в целях распространения информации о мандате ФАО в стране.
- В 2018 и 2019 годах Представительство мобилизовало всего 0,4 млн долл. США в дополнение к 2,8 млн долл. США, перенесенным с 2017 года. Представительство при поддержке штаб-квартиры занимается подготовкой двух проектов с общим бюджетом в 50 млн долл. США; но существующая структура руководства и действующие системы внутреннего контроля не позволят расширить деятельность в случае одобрения этих проектов.

Оперативная деятельность

- Личные дела сотрудников велись качественно, и в целом была возможность ознакомиться с отчетами об отборе местного персонала. Но ставки заработной платы местных сотрудников не были основаны на установленной шкале.
- Был разработан план закупок, который, однако, не использовался для их эффективного планирования. Представительство оплатило товары, полученные от 24 поставщиков, стоимостью выше допустимого порогового уровня в 1 000 долл. США, без заказов на поставку. В течение рассматриваемого периода в 93 процентах случаев товары были поставлены с опозданием.
- В сфере закупок отсутствовало разделение обязанностей. По всем заказам на поставки в течение рассматриваемого периода в качестве заказчика и покупателя выступал помощник по закупкам, который также участвовал в распределении ресурсов.
- Единственной информацией о большинстве поставщиков – получателей платежей, хранящейся в общеорганизационной системе, были их названия; более 50 процентов платежей в местной валюте, включая заработную плату ряда сотрудников и выплаты работнику государственного органа-партнера, осуществлялось чеками.
- Информация в реестре активов была неточной; находящийся в другой стране сотрудник, исполняющий обязанности Представителя ФАО, был указан как хранитель более 50 процентов активов. Хранителем значительной доли остальных активов был назначен помощник по закупкам.
- После 2017 года Представительство не участвовало в совещаниях Группы по обеспечению безопасности, и ежегодные испытания системы оповещения о чрезвычайных ситуациях не проводились.

Программа

- СРП была призвана помочь стране в достижении пяти конкретных целей в области устойчивого развития, но показатели конечных и промежуточных результатов касались только одной из пяти целей.
- Представительство выделило на проекты, связанные с гендерной проблематикой, всего 10 процентов от общего бюджета; это идет вразрез с Политикой ФАО по обеспечению гендерного равенства, которая предусматривает выделение на такие проекты не менее 30 процентов средств.
- В ходе разработки проектов были допущены ошибки и упущения при оценке рисков, касающихся управления воздействием на общество и окружающую среду. Отсутствовали механизмы подачи бенефициарами жалоб на возможные нарушения экологических или социальных стандартов ФАО.
- Пять из семи действующих проектов были продлены на периоды от двух месяцев до двух лет. Контроль за исполнением писем-соглашений был недостаточно тщательным, в результате чего просрочка в исполнении 10 из 11 писем-соглашений в течение рассматриваемого периода составляла от двух до 18 месяцев.

- Доклады о ходе работы по всем трем включенным в выборку проектам не в полной мере отражали уровень достижения определенных ранее показателей и задач.

43. В заключении были определены 15 мероприятий, которые временно исполняющий обязанности Представителя ФАО и/или Региональное представительство согласились осуществить. Они заявили о решимости полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2020 года.

AUD0920. Аудиторская проверка проектного цикла (часть 6. Учет гендерной проблематики при разработке проектов)

44. Этот отчет был последним в серии из шести отчетов по результатам проведенной OIG аудиторской проверки проектного цикла. В отчете представлено резюме выводов OIG относительно адекватности процедур и механизмов контроля в области учета при разработке проектов проблемы гендерного равенства.

45. В соответствии с общеорганизационным Руководством по учету гендерной проблематики в проектном цикле ФАО и положениями Политики ФАО в области гендерного равенства все проекты должны разрабатываться с учетом результатов гендерного анализа, и на каждом этапе проектного цикла должна учитываться гендерная проблематика. В ходе проверки были проанализированы общее качество разработки и эффективность механизмов контроля, процедур и структур, обеспечивающих учет гендерной проблематики при разработке проектов, для чего был проведен анализ назначения гендерных показателей для проектов.

46. OIG при содействии Группы по гендерным вопросам Отдела социальной политики и сельских институтов (ESP) провела подробный обзор точности назначения гендерных маркеров для выборки из 98 проектов, в которых учитывается гендерная проблематика (проектов с кодовым обозначением G2a и G2b). Выборка была создана из 251 проекта с учетом гендерной проблематики, которые входят в число 416 проектов, реализуемых в 16 страновых представительствах в различных регионах. OIG признает, что гендерные маркеры использовались только на этапе разработки проектов и не могут применяться ни для мониторинга бюджетных ассигнований на гендерные вопросы; ни для оценки того, как учитывалась гендерная проблематика в ходе осуществления проектов; ни для оценки связанных с гендерной проблематикой результатов и воздействия на момент завершения проектов. OIG дополнила этот анализ результатами, полученными в ходе аудитов страновых представительств, в рамках которых регулярно оценивается учет гендерной проблематики на страновом уровне.

Основные выводы

47. В ходе обзора было установлено, что для включенных в выборку OIG проектов с кодовым обозначением G2a и G2b были точно назначены лишь 52% гендерных маркеров. Что касается проектов с неточными гендерными маркерами, то все гендерные маркеры по ним были завышены, так как отсутствовали достаточные данные о том, каким образом в рамках проекта будут решаться гендерные вопросы.

48. OIG выявила ряд причин неточного назначения гендерных маркеров, перечисленных ниже.

- недостаточность знаний и опыта по гендерной проблематике, недостаточность потенциала и поддержки на региональном и страновом уровнях: число региональных специалистов по гендерной проблематике (РСТ) (по одному на регион) и экспертов в области гендерной проблематики в региональных и страновых представительствах

было слишком низким для того, чтобы в достаточных объемах оказывать страновым представительствам помощь в учете гендерной проблематики при разработке проектов;

- нерациональное использование ограниченного потенциала РСГ: в соответствии с требованиями Комитета по рассмотрению проектов и программ (КРПП) они также должны были анализировать проекты с кодовым обозначением G0, в которых по определению не предусмотрен потенциал по расширению гендерного равенства;
- учету гендерной проблематики не уделялось приоритетного внимания при разработке проектов: разработчики проектов, которые несли конечную ответственность за назначение гендерных маркеров, во многих случаях не ставили учет гендерной проблематики на первый план по сравнению с конкурирующими задачами и не всегда обращались к координаторам по гендерным вопросам за рекомендациями по ее учету при разработке проектов. Многие страновые координаторы по гендерным вопросам выделяли недостаточно времени на выполнение обязанностей, связанных с гендерной проблематикой, включая консультирование по назначению гендерных показателей, в полном объеме в соответствии со своим кругом ведения;
- недостаточный объем подготовки и инструктажа: проверки ряда страновых представительств показали, что во многих из них не назначаются координаторы по гендерным вопросам, а там, где такие координаторы назначаются, они не проходят надлежащую подготовку и не получают надлежащих инструкций относительно своих функций и обязанностей. Кроме того, как отметил ESP, разработчикам проектов и Представителям ФАО необходимо дополнительное обучение по вопросам назначения гендерных маркеров для проектов и полного учета гендерной проблематики в целом на всех этапах проектного цикла – от разработки проекта до его оценки по завершении. Кроме того, можно доработать соответствующие инструкции в Системе информационного обеспечения управления программами, уточнив указания по назначению гендерных маркеров и обеспечив их более четкое разграничение;
- неэффективный контроль качества: отсутствовал формально определенный порядок обзора и оценки точности назначенных гендерных маркеров на более поздних этапах проектного цикла, после подготовки проектного документа и в ходе осуществления проекта;
- неясность в результате одновременного использования двух систем кодирования: после введения гендерных маркеров в соответствии с политикой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) возникло дублирование с гендерными маркерами ФАО, что создало некоторую путаницу.

49. Выявленные проблемы могут отразиться на репутации ФАО и ее способности достигать своих целей в области гендерного равенства, прежде всего связанных с целями в области устойчивого развития. Канцелярия Генерального инспектора считает, что многие из этих проблем можно решить, изменив структуру действующих процедур и механизмов в области контроля качества и расширив помощь в решении вопросов гендерного равенства при разработке проектов.

50. Наконец OIG полагает, что процедуры и механизмы контроля в области назначения гендерных маркеров для проектов **требуют значительных улучшений** и вследствие их несовершенства ФАО завышает фактический вклад своих проектов на местах в обеспечение гендерного равенства.

Согласованные мероприятия

51. В заключении было определено пять мероприятий по устранению выявленных недостатков и повышению эффективности механизмов контроля качества, касающихся учета гендерной проблематики при разработке проектов, которые Руководство согласилось осуществить.

52. Наконец OIG отмечает, что на положение с учетом гендерной проблематики при разработке проектов также влияют основные недочеты, на которые указывается в заключениях по результатам других аудиторских проверок проектного цикла, в первую очередь связанные со значительным числом проектов и системой технической поддержки, так как при увеличении портфеля проектов возрастает и число проектов, в рамках которых необходима поддержка по гендерным вопросам. Поэтому при осуществлении мероприятий по устранению отмеченных в заключении недочетов следует также учитывать выводы, содержащиеся в заключениях по результатам других аудиторских проверок проектного цикла в этой серии.

AUD1020. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Южном Судане

53. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Южном Судане за период с января 2018 года по июнь 2019 года. В заключении также отражен ряд изменений по состоянию на апрель 2020 года.

54. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **неудовлетворительную** (см. таблицу ниже).

Руководство

- Хотя Представительство координирует вторую по масштабам программу ФАО на местах с общим бюджетом проектов в 155 млн долл. США и работает в крайне сложных условиях (в стране с ситуацией уровня 3), должности ПрФАО в стране присвоен только уровень С-5.
- Должность ПрФАО оставалась вакантной в течение почти восьми месяцев. В мае 2019 года на эту должность был назначен сотрудник уровня С-4, который осуществлял надзор за заместителем ПрФАО и главным техническим специалистом уровня С-5.
- В вопроснике по внутреннему контролю за 2019 год Представительство указало, что полностью осуществило все 43 контрольные точки, однако по оценке OIG, это можно было сказать только о шести контрольных точках.
- В мае 2019 года Представительство создало механизмы рассмотрения жалоб, ориентированные на бенефициаров проектов. Тем не менее оно не установило продуманный порядок тщательного рассмотрения жалоб от бенефициаров проектов и не создало конфиденциальный канал отчетности по заявлениям о СЭН. В течение двух месяцев Представительство получило 725 жалоб, большинство из них касались распределения ресурсов, а по СЭН не поступило ни одной жалобы.
- В 2019 году Представительство представило неполный реестр рисков без указания мер по их снижению и сроков их осуществления. Кроме того, оно представило план по предотвращению мошенничества с неудовлетворительно сформулированными заявлениями о рисках, все из которых были оценены как риски низкого уровня.
- Была отмечена низкая доля сотрудников, прошедших обязательное обучение по вопросам этики на рабочем месте и роли сотрудников в предупреждении и выявлении случаев мошенничества и информировании о них.
- Основные партнеры по развитию сообщили, что считают Представительство важнейшим партнером в секторе продовольственной безопасности и сельского хозяйства, но при этом заявили, что желательны повысить уровень и частоту коммуникационных мероприятий.

Оперативная деятельность

- Набор местного персонала был признан непрозрачным и неконкурентным. Сотрудникам часто необоснованно повышалась заработная плата. В случаях,

включенных в выборку, кадровый учет велся не в полном объеме, круг ведения не соответствовал фактическим функциям, а служебные аттестации проводились несвоевременно.

- Представительство неэффективно планировало закупки, и 93 процента полученных товаров были поставлены с опозданием.
- Представительство осуществило денежные выплаты в отдаленные районы на сумму свыше 5,7 млн долл. США с привлечением исполнителей.
- Банковские переводы на сумму 9,5 млн долл. США осуществлялись без внесения банковских реквизитов получателей в Глобальную систему управления ресурсами (ГСУР).
- Ряд выплат, в том числе денежные займы, выданные местному персоналу, не были учтены в ГСУР.
- Были выявлены существенные недочеты в контроле за поступлением наличных денежных средств, учетом поступлений от арендной платы, обработкой платежей, выдачей авансов на покрытие операционных расходов и использованием несогласованных счетов-фактур.
- В течение рассматриваемого периода Представительство закупило материалов для проектов на сумму примерно 42 млн долл. США. Но в отсутствие общеорганизационной системы управления товарно-материальными запасами оно не смогло обеспечить их полный учет и поэтому подвергалось существенному риску хищений и убытков.
- Несмотря на существующие в стране значительные риски с точки зрения безопасности (уровень риска 4), Представительство не проводило оценку осуществления им мер управления рисками в области безопасности с ноября 2018 года.

Программа

- Представительство подготовило три стратегических документа, но еще не разработало единого подхода к организации своей оперативной деятельности и мероприятий по мобилизации ресурсов.
- При разработке ряда проектов гендерные маркеры для них не были назначены либо были определены неточно. В двух включенных в выборку проектах не было предусмотрено мер по смягчению экологических и социальных рисков.
- Большинство проектов в выборке осуществлялись с опозданием ввиду задержек с набором руководителей проектов, осуществлением закупок и заключением контрактов с поставщиками услуг.
- Большинство включенных в выборку писем-соглашений (ПС) было заключено с поставщиками услуг, выбранными без конкурса, и работа с ними не была организована должным образом. Поставщики услуг по ряду ПС допускали задержки в деятельности по проектам; кроме того, в ряде случаев сопроводительная документация по распределению ресурсов была неполной, непоследовательной или отсутствовала.
- Система баз данных, используемая для регистрации бенефициаров и учета распределения ресурсов, не обеспечивала эффективного мониторинга и отчетности.
- В отчетах о ходе распределения ресурсов в рамках проектов по ликвидации чрезвычайных ситуаций были выявлены неточности. Имели место задержки с представлением отчетов донорам.

55. В заключении были определены 20 мероприятий, которые Представительство согласилось осуществить. Представительство обязалось полностью осуществить все мероприятия к июню 2021 года.

AUD1120. Аудиторская проверка порядка осуществления операций силами партнеров

56. В период с сентября 2019 года по январь 2020 года OIG провела аудиторскую проверку порядка осуществления операций силами партнеров (ПООСП).

57. ПООСП был принят в 2015 году в качестве одного из новых методов осуществления проектов ФАО; согласно этому механизму, осуществление проектов поручается национальным правительственным или неправительственным структурам, выступающим в качестве оперативных партнеров, при этом ФАО остается ответственной и подотчетной за осуществление проектов. В ходе аудиторской проверки основное внимание было уделено адекватности и эффективности общеорганизационных механизмов использования ПООСП как метода осуществления проектов в интересах содействия достижению стратегических целей ФАО.

58. OIG пришла к выводу, что разработанные для использования ПООСП механизмы руководства, меры политики и процедуры **требуют определенных улучшений**, с тем чтобы меняющиеся потребности партнеров ФАО удовлетворялись более оперативно, а сам ПООСП более полно способствовал достижению стратегических целей ФАО.

59. В целом механизмы руководства, меры политики и процедуры, регулирующие использование ПООСП, были признаны адекватными. На момент проведения проверки за мониторинг применения этих мер политики и процедур и соблюдения соответствующих требований в целях эффективного и целенаправленного применения ПООСП отвечал заместитель Генерального директора, руководитель Департамента поддержки программ и технического сотрудничества, выступающий в качестве общеорганизационного куратора ПООСП, при поддержке Группы по новым моделям оперативной деятельности. После аудиторской проверки, в марте 2020 года, Генеральный директор возложил эту обязанность на первого заместителя Генерального директора по Программе. Кроме того, старшее руководство распределило конкретные функции, обязанности и полномочия между основными участниками деятельности, связанной с ПООСП. Проверка показала, что меры политики и процедуры применялись надлежащим образом, а механизмы руководства и внутреннего контроля функционировали без сбоев.

60. Однако необходимо пересмотреть некоторые аспекты действующих мер политики и процедур с учетом опыта, полученного в ходе использования ПООСП с момента его введения в действие в 2015 году, и меняющихся потребностей в отношении его использования в перспективе. В частности, нужно согласовать цель и охват ПООСП с его фактическим применением. Предполагалось, что ФАО должна использовать ПООСП для осуществления проектов по своему усмотрению в случаях, если, по ее мнению, он позволит достичь результатов в области развития. При этом на практике он использовался главным образом для удовлетворения потребностей в мобилизации ресурсов, и его использование определялось главным образом потребностями партнеров ФАО, предоставляющих ресурсы. Существует риск недостижения первоначальных целей ПООСП.

61. В будущем ФАО планирует использовать ПООСП при осуществлении всех проектов, финансируемых Глобальным экологическим фондом и Зеленым климатическим фондом, которые по состоянию на февраль 2020 года составляли более 70% проектов, реализуемых в соответствии с ПООСП. Он считается единственным методом, отвечающим определенным критериям для финансирования, установленным этими двумя организациями. Вместе с тем по мнению Отдела ФАО по вопросам климата и окружающей среды, координирующего общеорганизационное взаимодействие между ФАО и Глобальным экологическим фондом и Зеленым климатическим фондом, ПООСП не в полной мере удовлетворяет установленным ими критериям для финансирования.

62. Департамент поддержки программ и технического сотрудничества согласился осуществить (или координировать совместно с соответствующими заинтересованными сторонами) 11 предусмотренных заключением мероприятий по исправлению выявленных недостатков. Рекомендуются, в частности, следующие приоритетные меры:

- внесение поправок в меры политики и процедуры, регулирующие использование ПООСП, с учетом накопленного опыта и меняющихся потребностей;
- усиление контроля за выполнением соглашений с партнерами по осуществлению оперативной деятельности;
- повышение качества финансовой отчетности по соглашениям с партнерами по осуществлению оперативной деятельности; и
- повышение устойчивости Группы по новым оперативным процедурам (PSDN) как подразделения, осуществляющего надзор за всеми мероприятиями, связанными с ПООСП.

AUD1220. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Йемене

63. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Йемене за период с января по декабрь 2019 года. В заключении учтен ряд изменений по состоянию на апрель 2020 года.

Основные установленные факты и выводы

64. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **неудовлетворительную**. СРП не оценивалась, поскольку в связи с ситуацией в стране Представительство таковой не имело.

Руководство

- Представительство работало в чрезвычайно сложных условиях. Помимо ограничений, связанных с обеспечением безопасности, на оперативный потенциал влияют такие внешние факторы, как неподтверждение виз для международных сотрудников или и/или задержки с их выдачей.
- Представительство не имело действенной структуры общего руководства операциями и практически не имело сотрудников на местах.
- Работа по внедрению систем внутреннего контроля велась неэффективно. По оценке OIG, 34 из 43 контрольных точек согласно вопроснику по внутреннему контролю 2019 года были реализованы частично (включая 21, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью), а три не были реализованы.
- Журнал рисков на 2019 год был подготовлен качественно, но план по предотвращению мошенничества на 2019 год не удовлетворял требованиям.

Оперативная деятельность

- Были выявлены существенные недочеты в области контроля за набором персонала на местах и управлением людскими ресурсами. Процесс найма местного персонала был непрозрачным; в делах сотрудников отсутствовала часть информации; ставки заработной платы не обосновывались; служебные аттестации не проводились; а инженеры и помощники на местах, а также помощник по людским ресурсам нанимались по контрактам на временные работы.
- Представительство оказывало бесплатные медицинские услуги иждивенцам национального проектного персонала без проверки их права на получение таких услуг и без обращения за разрешением в OHR. Кроме того, оно выплачивало местным

внештатным сотрудникам надбавку за работу в опасных условиях, не дожидаясь одобрения со стороны ОНР.

- Хотя Представительство было признано работающим в ситуации уровня 3, ускоренные процедуры управления людскими ресурсами были непроработанными и не обеспечивали эффективную поддержку оперативной деятельности.
- Планирование закупок осуществлялось с низкой эффективностью, так как руководители проектов представляли свои планы закупок по проектам несвоевременно.
- Значительное число поставок осуществлялось с задержкой. В большинстве случаев требование об уплате неустойки не предъявлялось.
- Были выявлены существенные недочеты в контроле за обработкой платежей, учете поступлений денежных средств и выверке банковских счетов.
- Многим сотрудникам выдавались авансы на значительные суммы на срок свыше 90 дней до погашения ранее выданных авансов.
- Сверка заказанных, полученных или распределенных товарно-материальных запасов не производилась; сумма в инвентаризационном отчете на конец 2019 года была занижена на 0,9 млн долл. США.
- В реестре активов указывалась недостоверная информация, передача активов осуществлялась без согласования и без документального оформления.
- Несмотря на существующие в стране значительные риски с точки зрения безопасности (уровень риска 5), Представительство не в полной мере осуществляло меры Организации Объединенных Наций по регулированию рисков с точки зрения безопасности.

Программа

- При разработке проектов не выполнялась надлежащая оценка их практической осуществимости, в частности, не оценивались сроки их завершения и риски, касающиеся управления воздействием на общество и окружающую среду.
- Представительство организовало службу поддержки для получения обратной связи и жалоб от бенефициаров проектов, но процедуры эффективного рассмотрения поступающих жалоб еще не разработаны.
- При назначении руководителей проектов Представительство не в полной мере учитывало их сложность и масштаб. Персонал по проектам не проходил надлежащего обучения и не получал руководящих указаний по выполнению своих функций.
- Представительство в значительной степени перекладывало ответственность за проверку деятельности, осуществляемой поставщиками услуг, в том числе распределение ресурсов, на партнеров в правительстве. Национальный проектный персонал регулярно выезжал на места осуществления проектов, но результаты его поездок не отражались должным образом в отчетах о командировках.
- Три из четырех включенных в выборку проектов осуществлялись со значительным опозданием, обусловленным задержками с получением разрешений от местных властей и несвоевременной поставкой товаров и услуг. Кроме того, неоднократно имели место случаи перерасхода средств на персонал и превышения расходов по письмам-соглашениям в сравнении с утвержденным бюджетом.
- Группа Представительства по мониторингу и оценке еще не разработала план работы для обеспечения достаточного охвата всех проектов мониторингом.
- Отсутствие качественной и достоверной информации по результатам мониторинга отразилось на способности Представительства оформлять своевременные и точные отчеты о проектах для руководства и основных заинтересованных сторон.

Согласованные мероприятия

65. Еще до проверки новый Представитель принял ряд мер по устранению недостатков и совершенствованию механизмов контроля. После завершения аудиторской проверки

Представительство приступило к принятию дополнительных мер по исправлению положения в соответствии с заключением. В заключении были определены 20 мероприятий, которые Представительство и руководство ФАО обязались осуществить в полном объеме к марту 2021 года.

AUD1320. Аудиторская проверка издательской деятельности ФАО

66. В период с февраля по май 2020 года OIG провела аудиторскую проверку издательской деятельности ФАО. Рассматривался период с января 2018 года по декабрь 2019 года, но в заключении учтены и последующие события по состоянию на май 2020 года.

67. В 2019 году ФАО издала около 7 640 публикаций и документов, что на 25% больше, чем в 2018 году, когда было издано около 6 110 публикаций и документов.

68. Основная цель проверки состояла в оценке целесообразности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в связи с изданием публикаций ФАО. Проверка касалась книг, опубликованных с 1 января 2018 года по 31 декабря 2019 года, которые составляли 11 и 16 процентов публикаций ФАО, изданных в 2018 году и 2019 годах соответственно. Кроме того, проверялись журналы и ряд информационно-разъяснительных материалов (информационные бюллетени, плакаты и брошюры), которые составляли 25 процентов и 23 процента публикаций, изданных Организацией в 2018 и 2019 годах соответственно. Обзор флагманских публикаций проводился в ограниченных объемах, так как общий контроль за ними был изначально оценен положительно.

69. Ответственность за издательскую деятельность ФАО была передана подразделениям ФАО в штаб-квартире и децентрализованных представительствах. Координацией, поддержкой и отчетностью в части планирования, осуществления, мониторинга и оценки программы издательской деятельности занимается Издательский подотдел Управления общеорганизационных коммуникаций (ОССР). Кроме того, ОССР отвечает за политику и процедуры ФАО в области издательской деятельности; устанавливает стандарты; и разрабатывает вспомогательные инструменты и руководства по издательской деятельности для подразделений. Издательская деятельность регулируется издательской политикой ФАО 2013 года, а также комплексом разработанных позднее дополнительных мер политики и директивных документов.

70. В ходе предыдущей аудиторской проверки в 2014 году были выявлены: пробелы в структурах и политике, относящихся к общему руководству; недостаточный кадровый потенциал; ограниченные возможности количественной оценки объема и стоимости публикаций; недочеты в системе контроля качества; и отсутствие механизма мониторинга публикаций. За прошедший период ОССР внесло в свою работу ряд улучшений, в частности, обеспечило более тщательную проработку мер политики и директивных документов в отношении издательской деятельности; провело обучение координаторов издательской деятельности; расширило деятельность по распространению изданий в цифровом формате; и повысило осведомленность о публикациях. Кроме того, была внедрена Система организации издательской деятельности, которая помогла: оптимизировать процесс контроля качества; обеспечить более строгое выполнение правил ведения издательской деятельности, положений политики и общей стратегии популяризации Организации; создать основу для планирования издательской деятельности; и более достоверно оценивать объем публикаций.

71. Аудиторы положительно оценили эти улучшения, но обнаружили, что часть проблем, о которых сообщалось ранее, остаются нерешенными, и выявили ряд дополнительных проблем, которым ОССР должно уделить внимание в целях совершенствования процессов, относящихся к издательской деятельности, и повышения эффективности публикаций. В частности, было установлено, что:

- ФАО не имеет общеорганизационной структуры на уровне руководства, задающей стратегические ориентиры для ее издательской деятельности и обеспечивающей координацию подходов и согласование посылов, распространяемых Организацией. Ее отсутствие привело к тому, что ключевые решения, касающиеся публикаций, выполнялись без достаточной оценки рисков и преимуществ, а также к принятию непродуманных решений и применению средств, обеспечивающих лишь временное решение проблем. На момент проверки готовилось предложение об учреждении общеорганизационного издательского совета.
- В отсутствие согласованного подхода к планированию в общеорганизационных масштабах не всегда критически оценивались цели публикаций и возможности для получения синергетического эффекта на междисциплинарном и междепартаментском уровнях.
- ФАО не имела возможности определять полную стоимость своих публикаций, что затрудняло оценку соотношения их цены и качества.
- В подразделениях отсутствовали важнейшие специалисты по издательской деятельности, а координаторы подразделений не всегда обладали необходимыми навыками и знаниями, что сказывалось на качестве публикаций. ОССР не располагало возможностями для оказания централизованной поддержки, которая компенсировала бы эти пробелы.
- Процессы анализа технического содержания не носили систематического характера и осуществлялись без опоры на стандартные механизмы, в результате чего качество содержания было неравномерным. Оставались нерешенными вопросы, связанные с эффективностью и результативностью обзора качества.
- Отсутствие всеобъемлющей системы мониторинга не позволяло ФАО измерять объем использования и воздействие ее публикаций, а также эффективность связанных с ними затрат.

72. В целом, по оценке OIG, действующие стратегии и процедуры, обеспечивающие эффективность издательской деятельности ФАО, **нуждаются в значительном усовершенствовании.**

Согласованные мероприятия

73. В заключении были определены восемь согласованных мероприятий, которые руководство согласилось осуществить. ОССР обязалось полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2023 года.

AUD1420. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Мавритании

74. OIG провела аудиторскую проверку деятельности Представительства ФАО в Мавритании за период с 1 июня 2018 года по 30 июня 2019 года. Кроме того, в заключении учтен ряд важных изменений в последующий период по состоянию на июль 2020 года.

Основные установленные факты и выводы

75. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **требующую значительных улучшений.**

Руководство

- Представительство имело ограниченный оперативный потенциал. В 2018 году должность ПрФАО оставалась вакантной в течение семи месяцев, а должность помощника ПрФАО по Программе была вакантной с июня 2018 года.

- В ГСУР на персонал были возложены противоречащие друг другу обязанности.
- Работа по внедрению системы внутреннего контроля велась неэффективно. По оценке OIG, восемь из 43 контрольных точек, указанных в вопроснике по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы полностью, 32 были реализованы частично (включая 18, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью), одна не была реализована и две были неприменимы.
- Представительство внесло информацию об основных рисках в журнал рисков за 2019 год, но оценило все риски как низкие. Заявления о рисках в плане по предотвращению мошенничества были сформулированы нечетко, а меры по их снижению были продуманы не полностью.
- В Представительстве не был создан конфиденциальный канал для получения и рассмотрения жалоб относительно сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО.
- Представительство поддерживало конструктивные рабочие отношения с правительственными партнерами и членами Страновой группы Организации Объединенных Наций. Однако один из ключевых доноров дал критическую оценку техническому потенциалу Представительства.

Оперативная деятельность

- В большинстве случаев, включенных в выборку, набор персонала велся непрозрачно и не на конкурентных условиях, а информация о собеседованиях не сохранялась в архивах. В делах сотрудников отсутствовала часть информации; ставки заработной платы не обосновывались должным образом; и служебные аттестации не проводились на ежегодной основе.
- Не был составлен сводный план закупок; ни в одном из включенных в выборку случаев не оформлялись заявки на поставку и не проводилась техническая оценка оферт. В ряде случаев были выявлены пробелы в приемке товаров и проверках со стороны Комитета по местным закупкам, а также оплата счетов-фактур без одобрения со стороны бюджетодержателя.
- Вместо банковских переводов, в том числе для начисления заработной платы, чрезмерно широко использовались платежи по чекам и наличными. Сумма платежей по чекам в течение рассматриваемого периода составила примерно 4,3 млн долл. США, или 84 процента.
- При осуществлении 1 761 платежа (около 80 процентов операций за рассматриваемый период) на сумму 3,4 млн долл. США банковские реквизиты поставщиков не вносились в общеорганизационную систему.
- В 14 из 29 случаев, включенных в выборку, платежи осуществлялись без тщательной проверки подтверждающих документов.
- В 2018 и 2019 годах Представительство неоднократно выдавало сотрудникам авансы до погашения выданных ранее.
- В реестре активов содержалась недостоверная информация, поскольку Представительство не проводило надлежащую ежегодную физическую инвентаризацию активов перед представлением отчета на конец года.
- Представительство не в полной мере соблюдало меры Организации Объединенных Наций по регулированию рисков в области безопасности: в частности, ряд рекомендаций по вопросам безопасности оставались невыполненными в течение более двух лет.

Программа

- В своих годовых отчетах за 2018 и 2019 годы Представительство не сообщало о положении с выполнением показателей результатов по СРП.

- Представительство не проводило страновой гендерной оценки, а в СРП на 2017–2021 годы был предусмотрен всего один показатель с учетом гендерной проблематики и не были предусмотрены соответствующие результаты. Кроме того, допускались ошибки в назначении гендерных маркеров для проектов.
- При подготовке большинства проектов, включенных в выборку, Представительство не описало механизмы рассмотрения жалоб бенефициаров в проектной документации в соответствии с требованиями. Кроме того, было указано на необходимость усовершенствований в оценке стандартов управления воздействием на окружающую среду и общество и соответствующих рисков.
- Контроль над распределением ресурсов осуществлялся неэффективно. По результатам собеседований с бенефициарами одного проекта были выявлены расхождения между фактически полученными ими ресурсами и соответствующей информацией, указанной в документации об их распределении.
- Во всех рассматриваемых случаях Представительство не проводило служебную аттестацию поставщиков услуг в установленные сроки. В ряде случаев Представительство утверждало платежи поставщикам услуг, несмотря на неполноту подтверждающих документов.
- Представительство не ввело в действие механизм контроля за ходом достижения показателей результатов в проектной документации. Совещания по управлению проектами проводились, но таблицы отслеживания прогресса по каждому проекту не велись; ход достижения показателей результатов не обсуждался; и причины задержек и последующие действия с указанием сроков осуществления не фиксировались документально.

Согласованные мероприятия

76. В заключении были определены 16 мероприятий, которые Представительство согласилось осуществить. Представительство обязалось полностью осуществить все мероприятия к июню 2021 года.

AUD1520. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Алжире

77. OIG провела дистанционную аудиторскую проверку Представительства ФАО в Алжире за период с января 2018 года по декабрь 2019 года. В заключении также учтены события в последующий период по состоянию на июль 2020 года.

Основные установленные факты и выводы

78. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **требующую значительных улучшений**.

Руководство

- Так как у Представительства отсутствовали утвержденные штатные должности, оно имело крайне ограниченный оперативный потенциал. Бывший ПрФАО, сотрудник Субрегионального отделения, расположенного в Алжире, покинул этот пост в июле 2020 года. Ключевые функции помощников ПрФАО (ППрФАО) по административным вопросам и программе выполнялись сотрудниками, выделенными правительством, с которыми ФАО не заключала трудового контракта. Такая структура неустойчива, особенно учитывая, что Представительство готовит проект с бюджетом в 43 млн долл. США.

- Разделение обязанностей было признано нерациональным, так как ответственность за управление людскими ресурсами, закупками, активами и финансами была возложена исключительно на ППрФАО.
- По оценке OIG, 13 из 43 контрольных точек в области внутреннего контроля были реализованы полностью, 27 – частично (включая 13 точек, которые, по мнению Представительства, были реализованы в полном объеме), одна не была реализована, а две были неприменимы.
- В Представительстве не был создан механизм конфиденциального приема жалоб о случаях сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО.
- Представительство определило ключевые области риска в журнале учета рисков и плане по предотвращению мошенничества на 2019 год, однако заявления о рисках были сформулированы нечетко, а меры по их снижению были продуманы не полностью.
- Технический опыт Представительства получил признание в стране, и оно поддерживало конструктивные рабочие отношения с ключевыми заинтересованными сторонами.

Оперативная деятельность

- Управление людскими ресурсами осуществлялось исключительно сотрудниками, выделенными правительством, без обучения и поддержки. В личных делах сотрудников отсутствовала часть информации, а ставки заработной платы ряда местных сотрудников не были обоснованы должным образом.
- Было отмечено отсутствие планирования закупок и разделения обязанностей в процессе закупок, например, заказчикам разрешалось определять потенциальных поставщиков и связываться с ними.
- Было выявлено чрезмерно частое осуществление платежей чеками и наличными вместо банковских переводов. Сумма, уплаченная чеками и наличными, составила 605 000 долл. США, или 45 процентов платежей.
- Банковские реквизиты большинства поставщиков не вносились в общеорганизационную систему, а методы оплаты указывались неточно.
- В 2019 году годовая физическая инвентаризация активов не проводилась, и часть активов была реализована без предварительного разрешения.
- Представительство не в полной мере соблюдало меры по управлению рисками в области безопасности Организации Объединенных Наций. В течение рассматриваемого периода не проводилось учебных пожарных тревог; кроме того, большинство сотрудников не были зарегистрированы в системе оповещения о чрезвычайных ситуациях.

Программа

- В Представительстве была подготовлена СРП на 2019–2022 годы, и усилия по мобилизации ресурсов осуществлялись достаточно эффективно. Однако необходимо устранить недостатки в отчетности по СРП и результатам в области мобилизации ресурсов.
- В 2016 году Представительство провело страновую гендерную оценку, но не обеспечило систематического учета гендерной проблематики при составлении матрицы результатов СРП на 2019–2022 годы. В 10 из 11 проектов Представительство не назначило гендерные маркеры либо допустило ошибки при их назначении.
- При подготовке большинства проектов, включенных в выборку, Представительство не описало механизмы рассмотрения жалоб бенефициаров в проектной документации в соответствии с требованиями. Кроме того, была отмечена необходимость в совершенствовании оценки стандартов в области управления воздействием на окружающую среду и общество и соответствующих рисков.
- Сроки реализации всех трех включенных в выборку проектов регулярно продлевались на период от 4 до 18 месяцев.

- Представительство не предусмотрело в проектной документации механизм контроля за ходом достижения показателей результатов. Несмотря на наличие персонала, занимающегося мониторингом и оценкой проектов и проведение еженедельных совещаний, Представительство не отчитывалось о ходе осуществления трех рассматриваемых проектов исходя из заранее установленных показателей результатов и целей, предусмотренных проектной документацией.

Согласованные мероприятия

79. В заключении было определено 15 мероприятий, которые Представительство и Региональное представительство согласились осуществить. Они обязались полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2021 года.

AUD1620. Аудиторская проверка новой политики возмещения расходов

80. С марта по июнь 2020 года OIG проводила аудиторскую проверку новой политики ФАО в области возмещения расходов. Проверка касалась разработки новой политики, которая вступила в силу 1 января 2018 года, и ее осуществления в течение двухгодичного периода 2018–2019 годов.

Основные установленные факты и выводы

81. В целом OIG оценила новую политику возмещения расходов как **требующую определенных улучшений**.

82. Были проанализированы концептуальная модель возмещения расходов; структура механизмов возмещения расходов; и осуществление и мониторинг новой политики.

- OIG считает, что новая политика возмещения расходов серьезно усовершенствована по сравнению с политикой, действовавшей ранее, так как предусматривает увеличение доли возмещаемых вспомогательных расходов и обеспечивает более прозрачный и сбалансированный процесс. Благодаря новой методике модель ФАО была признана одной из наиболее передовых моделей возмещения расходов в системе ООН.
- В настоящее время политика находится на ранней стадии реализации. По состоянию на 31 декабря 2019 года она применялась лишь в отношении 13 процентов портфеля внебюджетных средств. Новая Политика возмещения расходов не применяется ретроспективно, поэтому большинство текущих проектов в рассматриваемый период по-прежнему регулировались ранее действовавшей политикой. OIG понимает, что внедрение новой модели возмещения расходов еще не завершено и что со временем возникнут проблемы, которые, как можно предположить, будут решаться по мере накопления опыта применения модели. Новая политика предусматривает обязательный периодический пересмотр модели с целью учета изменений в допущениях и контексте.
- Кроме того, OIG признает, что в связи с условиями финансирования, установленными рядом ключевых партнеров по мобилизации ресурсов из-под ее действия были выведены около 30 процентов внебюджетных средств.
- Концептуальная модель, согласно которой расходы по Программе работы и бюджету 2016–2017 годов делятся на три категории – прямые оперативные расходы; прямые вспомогательные расходы; и косвенные вспомогательные расходы, – в целом основывалась на разумных допущениях. Основное положение модели, заключающееся в том, что вспомогательные расходы и прямые оперативные расходы должны возмещаться из средств Регулярной программы и внебюджетных программ в пропорции 34 процента/66 процентов, было расценено как обоснованное.

- Разделение вспомогательных расходов на прямые и косвенные было сочтено обоснованным не во всех случаях. По мнению OIG, при более точной классификации ставка косвенных вспомогательных расходов составит 8 процентов. Необходимо провести перерасчет концептуальной модели с использованием обновленных допущений и данных, с тем чтобы в ней отражались структура и деятельность Организации в настоящее время.
- Прямые вспомогательные расходы включали расходы на поддержку местных подразделений, являющихся распорядителями бюджета, и расходы централизованных служб в штаб-квартире. Последние устанавливали фиксированные цены на услуги и операции, с тем чтобы обеспечивать возмещение всех расходов подразделений исходя из ожидаемого объема услуг и операций. В ряде случаев при ценообразовании использовались допущения, которые не были подтверждены анализом.
- Из модели ценообразования была исключена часть подлежащих возмещению расходов, таких как расходы на обеспечение безопасности, счета за которые выставлялись на глобальном уровне. Кроме того, в модели использовались заниженные цены на определенные услуги и операции, главным образом в области ИТ, финансов и закупок. В результате не удалось возместить 25 процентов суммарных расходов на обслуживание. Кроме того, ни в одном механизме возмещения расходов не учитывались прямые вспомогательные расходы, связанные с региональными представительствами. Общая сумма к возмещению в течение двухгодичного периода 2018–2019 годов составила 5,7 млн долл. США.
- Если применить новую политику ко всему портфелю внебюджетных программ в течение всего двухгодичного периода, то объем недополученных средств составит 43,7 млн долл. США. Чтобы обеспечить полное возмещение расходов в будущие двухгодичные периоды, необходимо устранить выявленные недочеты в модели ценообразования. Чтобы обеспечить возмещение всех соответствующих расходов, необходимо обновить показатели расходов, рассчитываемых по фиксированным ценам; ожидаемые объемы услуг; а также допущения по операциям и ценообразованию с учетом актуальных бюджетных или фактических данных и результатов проведенных сверок.
- Полученные от децентрализованных подразделений отзывы показывают, что необходимо продолжать оказание помощи по новой политике, особенно в том, что касается руководств и контроля за прямыми вспомогательными расходами подразделений, распоряжающихся средствами.
- Мониторинг и отчетность по новой политике и возмещению расходов в целом носили разрозненный характер, как ввиду сложностей, связанных с одновременным применением и старой, и новой редакции политики, так и ввиду большого числа расходов, не подпадающих под действие ни одной из них.

Согласованные мероприятия

83. В заключении были определены четыре согласованных мероприятия, которые руководство согласилось осуществить к декабрю 2022 года.

AUD1720. Аудиторская проверка дефицита при осуществлении проектов, финансируемых из Целевого фонда

84. OIG провела аудиторскую проверку дефицита при осуществлении проектов, предусмотренную ее планом работы на 2020–2021 годы. Анализ в основном проводился в период с ноября 2019 года по июнь 2020 года. Проверка была инициирована по просьбе Директора Финансового отдела (CSF) о списании дебиторской задолженности, которая была сочтена невозвратной.

85. OIG провела обзоры списания средств в контексте раздела 202 Руководства ФАО (PP 202) "Финансовые правила". Цель этих проверок, согласно PP 202, заключается в том, чтобы "изучить вопрос о возможной ответственности любого сотрудника Организации за возникновение убытков". Кроме того, по их результатам OIG разрабатывает рекомендации по совершенствованию механизмов внутреннего контроля.

86. Ранее CSF не обращался с запросами о списании убытков, связанных с проектами. Запрашивалось списание общей суммы в 5,1 млн долл. США по 84 проектам, что составляет 0,04 процента расходов Целевого фонда (11 752 млн долл. США) за 20-летний период.

Категория (причина) убытка	Число проектов	Сумма в долл. США
Перерасход бюджета в целом	28	2 015 800
Перерасход по строке бюджета	10	1 184 741
Проверка/Исследование RER*	21	1 143 311
Неправомерные расходы	14	637 711
Прочие причины	11	138 870
ВСЕГО	84	5 120 433

* Наличие дефицита было констатировано после проверки, проведенной донором.

Общий вывод

87. По половине проектов, предлагаемых к списанию, у бюджетодержателя отсутствовала документация с объяснением причины дефицита. Основной имеющейся документацией по этим проектам были финансовые отчеты, в которых указывалось на дефицит, в составе документации ФАО. CSF сообщил, что такая ситуация в первую очередь обусловлена длительным периодом, прошедшим с момента закрытия проектов, и текучестью квалифицированных кадров. Поэтому OIG не может вынести рекомендацию относительно этих списаний. Но, учитывая сложившиеся обстоятельства, представляется разумным признать риск списания этого дефицита без более подробного анализа.

88. Что касается остальных 42 проектов, по которым удалось получить какую-то документацию, то, учитывая длительный период, прошедший со времени осуществления этих проектов, отсутствие ключевого персонала и сложность части рассматриваемых случаев, OIG не смогла точно установить личную ответственность за убытки по ним (которые в ряде случаев, как можно предположить, действительно возникали). Исходя из вышеизложенного и с учетом результатов изучения вопроса об экономической целесообразности более подробного рассмотрения вышеуказанных дел, OIG рекомендует списать соответствующие суммы.

89. По итогам обзора OIG оценила организационные процедуры, касающиеся списания дефицита по проектам Целевого фонда, как **неудовлетворительные**.

Подробные выводы и рекомендации

90. В целом точно определить факторы, приведшие к дефициту при осуществлении проектов, не удалось по следующим причинам:

- задержки в рассмотрении списанных сумм, которые в ряде случаев составляли 20 лет после закрытия проектов, что зачастую делало невозможным достаточно точное определение причин и установление ответственности; и
- отсутствие требования к бюджетодержателям тщательно фиксировать в документах причины возникновения дефицита по проектам и неправомерных расходов.

91. В тех случаях, когда OIG удавалось выявить окончательные причины убытков с достаточной степенью уверенности, они часто заключались в следующем:

- убытки, обусловленные колебаниями валютного курса, в частности в случаях, когда проекты финансировались Европейским союзом и их стоимость выражалась в евро;
- разногласия между Европейским союзом и ФАО в отношении приемлемости модели калькуляции затрат ФАО, в частности в отношении распределения расходов на персонал в рамках проектов;
- отсутствие подтверждающих документов и неудовлетворительное ведение учета;
- проблемы, связанные с задержками в передаче активов (и, как следствие, с представлением отчетности по проекту) либо с их передачей другому проекту без предварительного согласия донора;
- перерасход бюджетных средств, отчасти ввиду отсутствия в ГСУР механизмов системного контроля, не позволяющих утверждать операции в объемах, превышающих бюджет, а отчасти в связи с тем, что бюджетодержатели не осуществляли достаточно тщательного надзора за расходами по проектам и/или пересмотру бюджета. Кроме того, различия между бюджетными структурами ФАО и ряда доноров вынуждают проводить сверку бюджета вручную и в автономном режиме, что повышает риск перерасхода средств; и
- трудности в оперативной деятельности. Оперативная деятельность ФАО часто осуществляется в сложных условиях, и при осуществлении проектов неизбежно возникают проблемы, следствием которых становятся убытки.

Согласованные мероприятия

92. В прошлом OIG или внешний аудитор обращали внимание на некоторые из описанных выше проблем и выносили рекомендации по их решению (например, по совершенствованию процессов ведения документации или управления основными средствами). Организации также было известно о трудностях, с которыми сталкивается Европейский союз в связи с применяемой ФАО моделью учета.

93. Недочеты, на которые указывается в заключении, осложняются структурными недостатками в подходе ФАО к проектному циклу, в частности, фрагментированностью портфеля проектов и недостаточным потенциалом в области поддержки проектов, особенно на уровне децентрализованных представительств. Эти проблемы рассматривались в ходе проверки проектного цикла, который OIG провела в 2019 году. Поэтому при осуществлении мероприятий, определенных в заключении, необходимо учитывать результаты аудиторской проверки проектного цикла и консультироваться с Отделом поддержки проектов и другими соответствующими отделами ФАО.

94. В заключении указывалось на пять согласованных мероприятий, которые руководство согласилось осуществить:

- более тщательное документирование соответствующих случаев и своевременное направление запросов;
- контроль за обменным курсом, используемым при получении различных платежей, мониторинг обменных курсов и последующих пересмотров бюджета;
- оценка практической осуществимости разработки механизмов контроля, встроенных в общеорганизационную систему (ГСУР), с целью предотвращения перерасхода бюджетных средств;
- оценка того, осуществима ли разработка процесса автоматической сверки бюджетов с различными структурами; и
- доработка процедур закрытия проектов и своевременной реализации активов.

95. OIG отметила, что ранее руководство не согласилось с рекомендациями по внедрению системы учета рабочего времени персонала ФАО, которая помогла бы решать периодически возникающие проблемы с рядом доноров, особенно с ЕС.

AUD1820. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Гватемале

96. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Гватемале за период с января 2018 года по сентябрь 2019 года. Кроме того, в заключении отражены события в последующий период по состоянию на июль 2020 года.

Основные установленные факты и выводы

97. В целом OIG оценила работу Представительства по внедрению системы внутреннего контроля как **требующую значительных улучшений**, главным образом по причине неудовлетворительного контроля в сфере финансового управления.

Руководство

- Должность ПрФАО оставалась вакантной с марта 2019 года, хотя предыдущий ПрФАО временно исполнял обязанности ПрФАО до июля 2020 года.
- Представительство не имело утвержденной штатной должности помощника ПрФАО по административным вопросам и располагало недостаточным оперативным потенциалом.
- По оценке OIG, 28 из 43 контрольных точек, указанных в опроснике по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы частично (включая пять, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью) и две контрольные точки не были реализованы.
- У Представительства отсутствовал канал для получения и рассмотрения жалоб относительно сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО на конфиденциальной основе.
- Представительство обозначило и точно сформулировало ключевые риски в журнале рисков и плане по предотвращению мошенничества на 2019 год. Но на соответствующий момент оно еще не приняло корректирующие меры для устранения существенных пробелов в управлении финансами.
- Представительство активно распространяло информацию о мандате ФАО в стране и воспринималось ключевыми заинтересованными сторонами как ценный партнер, в первую очередь благодаря его техническим знаниям и опыту, а также оказываемой им поддержке в применении национального законодательства в области школьного питания и развития сельских районов.

Оперативная деятельность

- Основную ответственность за функциональное направление по управлению людскими ресурсами несет местный внештатный персонал, которому не оказывалось помощи в достаточном объеме. Представительство не проверяло квалификацию отобранных кандидатов и не представляло должных обоснований ставок заработной платы местных внештатных сотрудников.
- Был составлен план закупок, и в случаях, включенных в выборку, процесс закупок в целом осуществлялся в соответствии с установленными процедурами и с оформлением надлежащих документов. Но разделение обязанностей в области закупок отсутствовало: во многих случаях заказчик выступал и в качестве покупателя.
- Представительство не требовало уплаты неустойки в случаях поставки товаров с задержкой, в том числе со значительной задержкой от 30 до 390 дней.

- Были отмечены существенные пробелы в контроле за обработкой платежей, включая отсутствие разделения обязанностей по управлению финансами; совместное использование паролей от системы электронного банковского обслуживания; и хранение банковских реквизитов поставщиков вне общеорганизационной системы.
- У Представительства отсутствовал план местных поездок, и в 251 случае разрешения на поездки оформлялись в общеорганизационной системе только после завершения поездок.
- Представительство неоднократно утверждало авансы сотрудникам до погашения ранее выданных авансов и допускало погашение авансовых платежей в срок более 90 дней.
- Отчет об активах на конец года содержал недостоверные и неточные данные. Активы, проданные и переданные местному министерству с 2013 года, оставались неучтенными.
- Представительство участвовало в совещаниях Группы по обеспечению безопасности и осуществляло меры в области безопасности, но в нарушение требований не проводило ежегодных испытаний действующей в ФАО системы оповещения о чрезвычайных ситуациях в области безопасности.

Программа

- В Представительстве была разработана СРП, увязанная с национальными приоритетами, в которую были включены показатели результатов, привязанные к соответствующим целям в области устойчивого развития, Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и стратегическим целям ФАО. В течение рассматриваемого периода Представительство достигло целевых показателей по мобилизации ресурсов.
- Представительство выделило примерно 55 процентов средств из своего бюджета на проекты, связанные с гендерной проблематикой, что превышало минимальный показатель в 30 процентов, предусмотренный Политикой ФАО в области гендерного равенства, и назначило для своих проектов соответствующие гендерные маркеры.
- При разработке ряда проектов не была проведена оценка экологических и социальных рисков в достаточных объемах. Кроме того, в проектной документации по большинству включенных в выборку проектов не были описаны механизмы рассмотрения жалоб, ориентированные на бенефициаров.
- Сроки реализации всех включенных в выборку проектов неоднократно продлевались на периоды от 10 месяцев до четырех лет. Отчасти такая ситуация объяснялась не поддающимися контролю внешними факторами, но было отмечено, что Представительству необходимо повысить эффективность работы с письмами-соглашениями.
- Представительство не распределяло расходы на совместно используемые ресурсы между проектами, что создавало риск необходимости возмещения донорам неправомерных расходов.
- Представительство выполняло требования к отчетности, содержащиеся в проектных документах, и своевременно представляло донорам отчеты о ходе работы.

Согласованные мероприятия

98. В заключении были определены 13 мероприятий, которые Представительство согласилось осуществить. Представительство обязалось полностью осуществить все мероприятия к марту 2021 года.

AUD1920. Оценка риска казначейских операций

99. В июле – августе 2020 года OIG обновила свою оценку риска казначейских операций. Оценивался период, прошедший после первоначальной оценки рисков, которую OIG провела в 2016 году.

Основные установленные факты и выводы

100. В целом OIG оценила работу по управлению рисками, связанными с казначейскими операциями, как **требующую определенных улучшений**.

101. По итогам проведенной OIG в 2016 году оценки риска было определено 31 согласованное мероприятие, которое Финансовый отдел согласился осуществить с целью снижения рисков, возникающих при осуществлении процессов, связанных с казначейскими операциями. Это, в частности, руководство, регулирование рисков, управление денежными средствами, регулирование валютных операций, работа с инвестициями, а также мониторинг и отчетность. Все согласованные мероприятия были осуществлены до 2020 года, когда была проведена обновленная оценка рисков.

102. По оценке OIG, коррективы, внесенные в соответствующие процессы с 2016 года, привели к снижению рисков. Если в 2016 году были выявлены четыре риска высокого уровня, то в 2020 году их число сократилось до одного, при этом новых рисков выявлено не было. Во время чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19, управление казначейскими операциями продолжало осуществляться и контролироваться эффективно. Сотрудники, осуществляющие функции, связанные с казначейскими операциями, заблаговременно разработали, ввели в действие и опробовали меры по снижению рисков, связанных с новыми условиями дистанционной работы, в рамках Плана обеспечения непрерывности деятельности.

103. Было определено, что прежде всего улучшения необходимы в части выявления и регулирования валютных рисков: так как в системе бухгалтерского учета отсутствовала возможность информирования о валютных позициях, регулирование валютных рисков основывалось на допущениях и оценочных данных.

Согласованные мероприятия

104. В заключении были определены четыре согласованных мероприятия, которые руководство согласилось осуществить. CSF обязался полностью осуществить все мероприятия к июню 2021 года.

AUD 2020. Аудиторская проверка Программы технического сотрудничества (ПТС)

105. OIG провела аудиторскую проверку Программы технического сотрудничества (ПТС), предусмотренную ее планом работы на 2020–2021 годы. Анализ в основном проводился в период с марта по июль 2020 года. Цель проверки состояла в оценке эффективности ПТС как средства передачи знаний и опыта ФАО и предоставления государствам-членам технических консультаций для содействия достижению стратегических целей ФАО. Цель была определена совместно с Управлением по оценке (OED), которое проводило проверку в этой сфере в тот же период.

106. ПТС была учреждена в 1976 году; ее основной целью является предоставление технических знаний и опыта ФАО странам-членам в соответствии с уставной задачей Организации "оказывать такую техническую помощь, какую могут запросить правительства".

Основные установленные факты и выводы

107. OIG пришла к выводу, что механизмы и процедуры управления и мониторинга, относящиеся к осуществлению проектов ПТС, **требуют определенных улучшений**, которые позволят полнее удовлетворять потребности получающих помощь правительств, повысить эффективность мониторинга осуществления проектов и информирования о результатах, а также избежать задержек с представлением отчетов о завершении проектов и их закрытием.

108. Старшее руководство определило роли, обязанности и подотчетность основных участников процессов; ввело в действие политику и процедуры; создало структуру управления; и внедрило механизмы внутреннего контроля всех процессов ПТС, чтобы обеспечить более строгое соблюдение положений всех соответствующих документов. Аудиторская проверка показала, что установленные нормативные документы используются в соответствии со своими целями. Тем не менее были выявлены недочеты в структуре ПТС, устранение которых поможет обеспечить более стабильное, своевременное и качественное решение ее задач.

109. В будущем необходимо проанализировать эффективность проектной модели, которую ФАО применяла для предоставления технических консультаций и достижения намеченных результатов в прошлом. Управление такой моделью, учитывая фрагментированный характер портфеля проектов, сопряжено со значительными издержками. Потребность государств-членов в технической помощи ФАО растет, а людские и финансовые ресурсы, выделяемые на ПТС, не увеличиваются в соответствующей пропорции. Структурированная оценка достоинств и недостатков используемой в настоящее время модели по сравнению с другими вариантами, такими как программный подход, даст возможность более эффективно и действенно использовать выделяемые на ПТС ресурсы и предоставлять технические консультации странам – получателям помощи.

110. Необходимо усовершенствовать мониторинг осуществления проектов на местном, региональном и центральном уровнях. В рамках действующих механизмов мониторинга не предусмотрены эффективные меры по заблаговременному выявлению и устранению препятствий для своевременного и качественного осуществления проектов, представления отчетов о завершении проектов и их закрытии, информирования целевой аудитории о результатах, а также предоставления надлежащей технической поддержки.

Согласованные мероприятия

111. Отдел поддержки проектов согласился осуществить или согласовать с соответствующими заинтересованными сторонами семь указанных в заключении мероприятий по исправлению выявленных недостатков. Были определены следующие приоритетные мероприятия:

- проведение структурированной качественной и количественной оценки осуществимости перехода от используемой проектной модели ПТС к программному подходу;
- повышение эффективности надзора и контроля за ходом осуществления проектов на местном и региональном уровнях, а также на уровне штаб-квартиры и более решительные меры по устранению препятствий для своевременного и качественного осуществления проектов; и
- разработка мероприятий по обеспечению своевременного представления отчетов о завершении проектов и их закрытия.

AUD2120. Аудиторская проверка Бюро ФАО по партнерству и связям в Азербайджане

112. ОIG провела дистанционную аудиторскую проверку Бюро ФАО по партнерству и связям в Азербайджане, охватывающую период с января 2019 года по март 2020 года. В заключении также отражены некоторые события в последующий период по состоянию на октябрь 2020 года.

Основные установленные факты и выводы

113. В целом ОIG оценила работу Бюро по внедрению системы внутреннего контроля как **требующую значительных улучшений** (см. таблицу ниже). Такая оценка была главным образом связана с тем, что у Бюро отсутствовала надлежащая структура для управления его оперативной деятельностью, а также с недочетами в управлении проектами.

Руководство

- Под руководством ПрФАО работали 69 сотрудников – ОIG сочла это количество избыточным, особенно с учетом того, что в общей сложности в Бюро работал 71 сотрудник. В Бюро отсутствовал четкий порядок предоставления отчетности, практически отсутствовали возможности административной поддержки и не обеспечивалось надлежащее разделение обязанностей. По оценке ОIG, 27 из 43 контрольных точек, определенных в вопроснике по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы частично (включая 11, которые, по мнению Бюро, были реализованы полностью), а две не были реализованы.
- В Бюро не был создан канал для получения и рассмотрения заявлений о сексуальной эксплуатации и насилии со стороны сотрудников ФАО на конфиденциальной основе. Свыше 40 процентов сотрудников не прошли обязательное обучение, направленное на повышение осведомленности по вопросам этики.
- Бюро представило журнал регистрации рисков и план предотвращения мошенничества на 2019 год, но не учло риски, связанные с расширением его деятельности.
- Бюро активно распространяло информацию о мандате ФАО и поддерживало конструктивные рабочие отношения со своими партнерами и основными заинтересованными сторонами.

Оперативная деятельность

- В течение рассматриваемого периода численность сотрудников Бюро утроилась, при этом его потенциал в части управления кадрами не увеличился. Кроме того, оно заключило контракты с персоналом на очень короткие сроки, что привело к высокой текучести кадров и увеличению административной нагрузки. Пытаясь справиться с этой нагрузкой, Бюро ослабило контроль за набором персонала; оформлением документации по процессам управления людскими ресурсами и определением ставок заработной платы.
- Бюро приняло сводный план закупок, но он имел низкую эффективность, поскольку руководители проектов не представляли свои планы закупок по проектам в установленные сроки. Имели место случаи ненадлежащего разделения обязанностей, когда заказчик одновременно являлся членом комитета по местным закупкам. Бюро не проводило оценку работы поставщиков и не фиксировало документально причины непредъявления требования об уплате неустойки в случаях, когда поставки осуществлялись с задержкой.
- При осуществлении 934 платежей в форме банковских переводов на общую сумму 480 000 долл. США Бюро не вносило банковские реквизиты получателей в ГСУР.
- В случаях, включенных в выборку, записи в реестре активов были точными, а выбытие активов подтверждалось и утверждалось должным образом.

- Несмотря на начало вооруженного конфликта с соседней страной в июле 2020 года, Бюро не провело испытаний системы оповещения о чрезвычайных ситуациях ФАО.

Программа

- Можно предположить, что Бюро не достигнет ожидаемых результатов по своей СРП в полном объеме. Согласно документации Бюро, в период с января 2016 года, когда была принята СРП, по август 2020 года общий объем освоенных средств по программе составил 6,6 млн долл. США, что значительно ниже суммы, которую планировалось освоить к декабрю 2020 года – 21,8 млн долл. США.
- Бюро выделило примерно 52 процента от общего бюджета проектов на мероприятия, ориентированные на женщин, и проекты в области гендерного равенства (что выше требуемого уровня в 30 процентов). Тем не менее были выявлены недочеты в назначении гендерных показателей для проектов и установлении конкретных показателей результатов, связанных с гендерной проблематикой, устранение которых облегчит мониторинг результатов Бюро в части учета гендерной проблематики.
- При разработке проектов Бюро не всегда описывало механизмы рассмотрения жалоб бенефициаров в проектных документах и не включало исходную информацию для определения показателей результатов.
- Было отмечено отсутствие четкости в определении рабочих процессов, функций и обязанностей в области управления проектами, что приводило к задержкам в осуществлении проектов. Были выявлены следующие недостатки в этой области: i) отсутствие преемственности в управлении проектами в случаях, когда прерывалось оказание услуг по контрактам ключевыми сотрудниками, и ii) ограниченный доступ руководителей проектов к информации, необходимой им для выполнения своих функций.
- Бюро разработало внутреннее руководство по мониторингу осуществления проектов и разработало планы мониторинга. Однако оно не располагало специалистами по независимому мониторингу, необходимыми для осуществления этих планов.

Согласованные мероприятия

114. В заключении было определено 15 мероприятий, которые Бюро согласилось осуществить. Оно обязалось полностью осуществить все меры к июню 2021 года.

AUD2220. Аудиторская проверка Представительства ФАО в Гондурасе

115. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Гондурасе, охватывающую период с января по декабрь 2019 года. В заключении также были учтены некоторые изменения в последующий период по состоянию на ноябрь 2020 года.

Основные установленные факты и выводы

116. В целом OIG оценила работу Представительства по внедрению системы внутреннего контроля как **требующую определенных улучшений** (см. таблицу ниже).

Руководство

- В Представительстве налажен четкий порядок подотчетности, и численность подотчетных сотрудников представляется обоснованной. Но оно не обеспечило четкого определения внутренних рабочих процессов и не довело информацию о них до сведения всего персонала, что привело к некоторому снижению эффективности. По оценке OIG, 24 из 43 контрольных точек, определенных в вопроснике по внутреннему контролю

2019 года, были реализованы частично (включая две, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью), а две не были реализованы.

- В Представительстве не был создан канал для получения и рассмотрения жалоб относительно сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО на конфиденциальной основе. Примерно 30 процентов сотрудников не прошли обязательное обучение, направленное на повышение осведомленности по вопросам этики.
- Представительство оформило журнал учета рисков и план по предотвращению мошенничества на 2019 год, но недостаточно точно сформулировало заявления о рисках и нечетко определило структуры, принимающие на себя риски.
- Проведенные OIG собеседования показали, что основные заинтересованные стороны воспринимают ФАО как ценного партнера, но необходимо повысить эффективность внешних коммуникаций.

Оперативная деятельность

- Представительство не оценивало и не планировало свои потребности в людских ресурсах. Кроме того, в ряде включенных в выборку случаев, когда Представительство нанимало местных внештатных сотрудников, оно не публиковало объявлений о вакансиях; не оформляло набор персонала должным образом документально; и не определяло ставки заработной платы по установленной шкале.
- Анализ включенных в выборку закупок показал, что Представительство, как правило, соблюдало порядок закупок и вело надлежащий учет. Но планирование закупок не осуществлялось. Размещение заказов на закупку товаров и услуг низкой стоимости на сумму менее 1 000 долл. США приводило к неоправданному увеличению рабочей нагрузки. Кроме того, Представительство не отслеживало случаи поставок с задержкой и не оформляло документы с указанием причин непредъявления требований об уплате неустойки.
- При осуществлении 2 630 банковских переводов (около 95 процентов платежей в форме банковских переводов в рассматриваемый период) на общую сумму 2,4 млн долл. США банковские реквизиты поставщиков не были зарегистрированы в общеорганизационной системе. Было выявлено чрезмерно частое осуществление платежей по чекам: они использовались для осуществления платежей на общую сумму 2,1 млн долл. США, в том числе для выплаты заработной платы.
- Представительство представило отчет о ежегодной физической проверке активов; но в реестре активов содержались расхождения и ошибки, которые не были выявлены и исправлены.
- Представительство регулярно участвовало в заседаниях Группы по обеспечению безопасности, но на момент проверки еще не выполнило рекомендации по обеспечению выполнения требований в отношении мер по управлению рисками в области безопасности.

Программа

- При разработке СРП Представительство учитывало национальные приоритеты и увязывало показатели результатов Программы с соответствующими целями в области устойчивого развития, Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и региональными инициативами. Вместе с тем Представительство допускало ошибки в оценке средств при разработке СРП; не достигло целевых показателей мобилизации ресурсов; и не сообщило о результатах осуществления Программы в годовом докладе за 2019 год.
- Представительство учитывало гендерную проблематику при составлении матрицы результатов СРП; провело гендерный анализ и разработало план действий по учету гендерной проблематики. Вместе с тем Представительству необходимо улучшить

показатели прохождения обязательного обучения по гендерным вопросам и более точно назначать соответствующие гендерные показатели для проектов.

- При разработке проектов Представительство не обсуждало и, следовательно, не обеспечило создание механизмов получения и рассмотрения жалоб на потенциальные нарушения экологических и социальных стандартов ФАО. Кроме того, при разработке трех включенных в выборку проектов оно не определило исходную информацию и показатели результатов либо запланировало мероприятия, которые не были увязаны с достижением целей проектов.
- В течение рассматриваемого периода периодически возникали задержки при осуществлении 13 из 18 проектов, по которым была открыта оперативная часть. Кроме того, Представительство не вело учет времени, затрачиваемого персоналом, работающим над различными проектами, на распределение расходов, что создавало риски возможного возврата донорам неправомерных расходов.
- При реализации двух из трех включенных в выборку проектов Представительство выполнило требования по отчетности, содержащиеся в проектной документации, и своевременно представляло донорам доклады о ходе работы. Однако оно вносило сведения о ходе работы по осуществлению проектов не в Информационную систему управления программой деятельности на местах, а в электронные таблицы Excel.

Согласованные мероприятия

117. В заключении были определены 15 мероприятий, которые Представительство согласилось осуществить. Оно обязалось полностью осуществить все мероприятия к декабрю 2021 года.

AUD2320. Аудиторская проверка немедицинского страхования

118. В период с октября по декабрь 2020 года OIG провела аудиторскую проверку управления немедицинским страхованием в Организации. Проверка охватывала период с 2016 по 2020 год.

119. Рассматривались структура и процессы, применяемые для управления немедицинским страхованием в Организации, т.е. как общим страхованием гражданской ответственности, так и страхованием от операционных рисков.

120. Что касается страхования общей ответственности, то оно осуществлялось с помощью следующих мер: шесть договоров, заключенных по генеральному плану с одним страховщиком, с общим годовым страховым взносом 439 000 долл. США; страхование служебного имущества во время поездок с годовым страховым взносом 102 000 долл. США и план компенсационных выплат сотрудникам ФАО с элементом самострахования от рисков смерти, увечья или болезни в связи с исполнением служебных обязанностей со стоимостью годового обслуживания 600 000 долл. США. Договоры страхования автотранспортных средств заключались каждым децентрализованным представительством отдельно. Страхование от операционных рисков в связи с перевозкой и складским хранением грузов осуществлялось на разовой основе по запросам децентрализованных представительств.

121. Держателем почти всех страховых полисов в штаб-квартире выступал Отдел логистических услуг (CSL), кроме плана компенсационных выплат, которым занимался Подотдел социального обеспечения (CSHS), и полиса страхования имущества, связанного со служебными поездками, за который отвечал CSF. Работу со страховыми требованиями по отдельным полисам, за исключением полисов страхования имущества, связанного со служебными поездками, за которые отвечал ЦСС, преимущественно вели держатели полисов.

Основные установленные факты и выводы

122. В целом OIG оценила управление немедицинским страхованием в части руководства, организации, управления рисками и работы с требованиями как **неудовлетворительное**.

123. За ведение большинства договоров страхования персонально отвечали лица, не имеющие опыта оценки страховых рисков и работы с такими договорами. Такая ситуация сложилась вследствие того, что во главу угла ставились экономия средств и предполагаемое повышение эффективности без оценки последствий с точки зрения рисков, и коренным образом отличается от положения дел в других организациях системы Организации Объединенных Наций, с которыми проводилось сравнение в ходе настоящей проверки: в этих организациях было создано специальное функциональное подразделение для управления страхованием по результатам оценки рисков.

124. В результате того, что повторные тендеры на заключение договоров не проводились на регулярной основе, и страхование не было интегрировано в структурированный процесс управления рисками, не было гарантии, что договоры обеспечивают действенное и экономически эффективное регулирование остаточных рисков и что страхованию уделяется должное внимание как возможному инструменту снижения новых рисков. Положение усугублялось как отсутствием данных, которые могли служить основой для принятия решений, так и недостаточным качеством мониторинга и отчетности.

125. Было указано, что необходимо усовершенствовать порядок работы с требованиями так, чтобы была возможность предъявлять все страховые требования, и разработать стандартный порядок отслеживания требований и информирования о них. Были выявлены недочеты в части контроля за обработкой требований по плану компенсационных выплат с элементами самострахования и саморегулирования.

Согласованные мероприятия

126. В заключении были определены включал четыре согласованных мероприятия, которые директор CSL обязался осуществить в полном объеме к июню 2021 года.

СОКРАЩЕНИЯ

ППрФАО	помощники ПрФАО
ПМСО	План медицинского страхования после выхода в отставку
ФКР	Фонд капитальных расходов
CSF	Финансовый отдел
СРП	страновая рамочная программа
CSHS	Подотдел социального обеспечения
CSL	Отдел логистических услуг
ESP	Отдел по вопросам социальной политики и сельских учреждений
ПрФАО	Представитель ФАО
FMIS	Информационная система управления Программой деятельности ФАО на местах
ГСУР	Глобальная система управления ресурсами
АТМОТ	Административный трибунал Международной организации труда
ПС	письмо-соглашение
ВЛР	внештатные людские ресурсы
ОССР	Издательский подотдел Управления общеорганизационных коммуникаций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЕД	Управление по оценке
ОИГ	Канцелярия Генерального инспектора
ПООСП	порядок осуществления операций силами партнеров
КРПП	Комитет по рассмотрению программ и проектов
ИДУ	индивидуальный договор об оказании услуг
PSDN	Группа по новым оперативным процедурам
ПРБ	Программа работы и бюджет
РСГ	региональный специалист по гендерной проблематике
СЭН	сексуальная эксплуатация и насилие
ЦСС	Центр совместных служб
ГУСП	Группа по управлению стратегической программой
ПТС	Программа технического сотрудничества
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПФПООН	Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций