

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Исполнительный совет
Годовая сессия

Рим, 3-6 июня 2013 года

РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Пункт 6 повестки дня

Для рассмотрения

R

Distribution: GENERAL

WFP/EB.A/2013/6-G/1

6 May 2013

ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД ВНЕШНЕГО АУДИТОРА ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ДЕНЕЖНЫХ ПОСОБИЙ И ВАУЧЕРОВ

Настоящий документ отпечатан в ограниченном количестве экземпляров. С документами Исполнительного совета можно ознакомиться на веб-сайте ВПП (<http://www.wfp.org/eb>).

ЗАПИСКА ДЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

Настоящий документ представлен Исполнительному совету для рассмотрения.

Секретариат предлагает членам Совета, у которых могут возникнуть вопросы технического характера в связи с этим документом, обращаться к указанному ниже контактному лицу персонала ВПП, по возможности, заблаговременно до начала сессии Совета.

Директор по внешнему аудиту: г-жа Алка Р. Бхардвадж тел.: 066513-3071
(Ms Alka R. Bhardwaj)

По всем вопросам, касающимся рассылки документации для Исполнительного совета, следует обращаться в Отдел обслуживания конференций (тел.: 0665132645/2558).

**Генеральный
финансовый инспектор-
ревизор (ГИР) Индии
оказывает услуги по
внешнему аудиту
Всемирной
продовольственной
программе (ВПП).**

**Аудиторская проверка,
проводимая ГИР,
направлена на то,
чтобы представить
независимую позицию
Всемирной
продовольственной
программе и повысить
качество управления
посредством
конструктивных
рекомендаций.**

**За дополнительной
информацией просьба
обращаться к:**

**г-же Алка Рехани
Бхардвадж
(Ms. AlkaRehani Bhardwaj),
Директор Управления по
внешнему аудиту,
Всемирная продовольственная
программа
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Рим,
Италия.
тел.: : 0039 -06 -65133071
Эл. почта: alka.bhardwaj@wfp.org**

Доклад о внешнем аудите

**Доклад о результатах аудита об
использовании денежных
пособий и ваучеров**



सत्यमेव जयते

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ИНСПЕКТОР-РЕВИЗОР ИНДИИ

Доклад о результатах аудита об использовании денежных пособий и ваучеров

Резюме

В настоящем докладе представлены результаты аудиторской проверки, проведенной Генеральным финансовым инспектором-ревизором Индии во Всемирной продовольственной программе (ВПП) в отношении её показателей по использованию денежных пособий и ваучеров (ДП и В). Доля денежных пособий и ваучеров в продовольственной помощи постепенно возрастает после 2008 года. С 5 млн. долл. США в 2008 году переводы этих средств резко выросли до 255 млн. долл. США в 2012 году, а к 2015 году предположительно должны составлять 30-40 процентов от общего объема продовольственной помощи, оказываемой ВПП. Учитывая рост масштабов такой помощи, в начале 2011 года была учреждена Служба обмена денежных пособий (ODXC) с целью разработки требуемых систем, процедур и инструментов.

Различные условия, группы населения и потребности требуют различных форм помощи. Как и для передачи продовольствия, создан ряд механизмов доставки денежных пособий и ваучеров получателям помощи. Они варьируются от использования банков и институтов микрофинансирования до непосредственного распределения денежных пособий в конвертах и использования электронных информационных средств, таких как сотовые телефоны и смарт-карты.

Основная цель нашей аудиторской проверки заключалась в оценке эффективности системы выбора и использования механизма выплаты денежных пособий и ваучеров в ВПП, а также действующего контрольного механизма с целью дальнейшего расширения масштабов их использования. В рамках нашей аудиторской проверки показателей мы охватили период с января 2010 года по сентябрь 2012 года. Наша аудиторская проверка распространялась на штаб-квартиру ВПП в Риме, 16 страновых отделений (СО) и три региональных бюро (РБ).

Мы отметили, что корпоративное руководство по сравнительному анализу эффективности затрат и проектов на основе выплаты ДП и В разрабатывалось в течение периода проведения аудиторской проверки и было развернуто только в 2012 году для оценки потенциала сектора. Отмечались задержки и недостатки в помощи, оказываемой отдельным получателям, а процессу наращивания потенциала необходимо придать намного большую динамику. Следует укрепить контроль, осуществляемый со стороны штаб-квартиры и региональных бюро, а принятые в организации решения в области ИТ, направленные на обеспечение оказания такой помощи, должны отвечать требованиям времени.

Таким образом, несмотря на увеличение объема мероприятий, проводимых с использованием денежных пособий и ваучеров, требуются время, неустанный труд и

постоянная готовность изучать и принимать процедуры, направленные на выдвижение на передний план изменений в ответных мерах и программах ВПП. Потребовались бы также новые квалифицированные специалисты, что означает необходимость перепрофилирования нынешнего персонала и/или приём на работу нового персонала, обладающего требуемыми квалификационными навыками и опытом. Сохраняются некоторые трудности институционального характера, к которым относятся процессы мониторинга и оценки результатов и итогов, получаемых за определенное время, которые проводились бы рентабельным и единообразным способом во всех СО.

Резюме рекомендаций

Рекомендация 1

- а) Чтобы в полной мере расширить масштабы использования таких мер, как денежные пособия и ваучеры (ДП и В), ВПП следует как можно скорее разработать корпоративные инструменты для сравнения эффективности затрат и эффективности различных методов передачи средств на основе заранее определенных критериев и стандартов.*
- б) Сравнительный анализ экономической эффективности и результативности методов переводов ДП и В необходимо завершить в СО с целью выбора надлежащей формы перевода средств.*
- с) СО должны использовать корпоративные инструменты для оценки потенциала сектора (условия розничной продажи, финансовые условия, ИТ и безопасность), чтобы выбрать наиболее подходящий способ перевода средств.*

Рекомендация 2

- а) ВПП необходимо завершить разработку руководящих принципов отбора партнеров по сотрудничеству (ПС), занимающихся проектами ДП и В, в частности, для распределения денежных пособий и монетизации ваучеров, на основе объективных и подкреплённых необходимыми документами критериев, таких как их потенциал и квалификация.*
- б) Страновым отделениям следует вести реестр ПС, а также иметь надлежащую систему оценки ПС для проектов ДП и В в каждом СО, которую можно было бы использовать для последующей деятельности и последующего их привлечения в рамках программы.*

Рекомендация 3

- а) ВПП следует чаще обращаться к поставщикам финансовых услуг (ПФУ) для финансовых перечислений в проектах, основанных на ДП и В, чтобы использовать их финансовые навыки и инфраструктуру, в тех случаях, когда имеются надёжные поставщики услуг, и при условии, что их привлечение является оправданным.*
- б) Следует завершить подготовку корпоративных руководящих принципов для ведения переговоров с ПФУ о ставках вознаграждения.*
- с) Поставщиков финансовых услуг следует отбирать на основе их подотчетности и показателей производительности, а в заключаемых с ними контрактах должно обязательно содержаться положение о санкциях на случай невыполнения обязательств.*

Рекомендация 4

ВПП следует учитывать гендерный фактор в качестве одного из конкретных приоритетов при внедрении механизма ДП и В.

Рекомендация 5

Необходимо осуществлять непрерывное управление механизмом ДП и В, чтобы обеспечить своевременное наличие адекватных ресурсов для беспрепятственного осуществления проектов ДП и В.

Рекомендация 6

Следует разработать стандартные операционные процедуры (СОП) для обеспечения заранее определенных альтернативных механизмов с целью решения оперативных проблем, которые могли бы помешать своевременной выплате ДП и В получателям помощи.

Рекомендация 7

а) В СО следует укреплять механизм мониторинга результатов распределения средств, обеспечения продовольственной безопасности и мониторинга рынка с акцентом на промежуточные и конечные результаты.

б) ВПП необходимо развернуть в приоритетном порядке корпоративную систему управления данными о получателях помощи с целью регистрации, управления и мониторинга данных о всех получателях помощи во всех СО, с конечной целью содействия полной и своевременной отчетности об оказанной им помощи.

Рекомендация 8

а) Региональным бюро (РБ) следует наращивать потенциал на уровне СО посредством своих вновь назначенных технических экспертов и играть более активную роль в оказании технической поддержки СО.

б) РБ в сотрудничестве со штаб-квартирой необходимо подготовить контрольные списки для осуществления надзора за проектами, осуществляемыми на основе ДП и В, и обеспечить надлежащий механизм надзора в контексте своей повышенной ответственности в рамках новой организационной структуры (соответствие целевому назначению).

Рекомендация 9

В условиях расширения масштабов использования механизма ДП и В мы рекомендуем разработать в приоритетном порядке корпоративное руководство и инструменты для стандартизации и снижения рисков в этой области. Штаб-квартира ВПП должна играть более активную надзорную роль в связи с расширением использования этих методов ускоренными темпами, а также осуществлять сбор передовой практики в этой области и распространять ее среди всех СО.

Рекомендация 10

Мы рекомендуем, чтобы ВПП выпустила руководящие принципы в целях подготовки и наращивания потенциала, которые должны будут осуществляться в рамках деятельности, предваряющей осуществление проекта с привлечением сотрудников ВПП в РБ/СО, ПС и местных общин. Больше внимания следует уделять формированию

потенциала, включая обзор опыта, накопленного действующими штатными сотрудниками, в области осуществления метода ДП и В, а также привлекая внешних специалистов, если это необходимо.

Рекомендация 11

- a) На периодической основе следует проводить анализ воздействия на проекты ДП и В.
- b) ВПП необходимо составить набор руководящих принципов для оценки воздействия механизма ДП и В с четким определением ключевых направлений, таких как определение получателей помощи, показатели деятельности ПС/ПФУ, взаимодействие с местными органами власти, гендерные вопросы, стратегия входа и выхода, краткосрочное воздействие на голод и отсутствие продовольственной безопасности, среднесрочное влияние на восстановление средств к существованию и долгосрочное воздействие на способность стран заботиться о своих гражданах. В зависимости от ситуации на местах, оценка воздействия может расширить исследования в некоторых областях, но отчетность необходимо будет составлять по всем областям, чтобы иметь полное представление о пользе механизма ДП и В.

A. ВВЕДЕНИЕ

I. Стратегические цели

1. В Стратегическом плане ВПП (2008-2013 годы) изложены пять целей для организации:
 - спасение жизни и защита средств к существованию в чрезвычайных ситуациях;
 - предупреждение острого голода и инвестирование средств в обеспечение готовности к стихийным бедствиям и в меры смягчения их последствий;
 - восстановление и реконструкция условий для жизни и средств к существованию в ситуациях после конфликтов, стихийных бедствий или в переходных ситуациях;
 - сокращение масштабов хронического голода и недоедания; и
 - укрепление потенциала стран по сокращению масштабов голода, в том числе посредством стратегий передачи и осуществления закупок на местах.

II. Категории программ

2. Операции ВПП делятся на четыре группы:
 - **чрезвычайные операции (EMOP)** проводятся в целях оказания продовольственной помощи для удовлетворения чрезвычайных потребностей;
 - **длительные операции по оказанию помощи и восстановлению (PRRO)** проводятся для оказания продовольственной помощи для удовлетворения долгосрочных потребностей в помощи и для обеспечения поддержки восстановлению после чрезвычайной ситуации;
 - **операции по развитию (DEV)** проводятся для оказания поддержки экономическому и социальному развитию; и
 - **специальные операции (SO)** проводятся для восстановления и укрепления транспортной инфраструктуры, чтобы обеспечить быструю доставку продовольственной помощи и повысить координацию действий с ООН и другими партнерами путем предоставления обозначенных общих услуг.

III. Утверждение проектов

3. Проекты готовятся СО ВПП в сотрудничестве с правительствами и в соответствии с государственной политикой в области продовольственной безопасности, питания и социальной защиты. Страновые программы готовятся в общих рамках ООН¹. Полномочия на утверждение проекта возлагаются на Исполнительный совет (ИС), который далее делегирует эти полномочия, в установленных пределах, Директору-исполнителю. Чрезвычайные операции, требующие финансирования, объем которых превышает уровень полномочий, делегированных Директору-исполнителю, утверждаются совместно Директором-исполнителем и Генеральным директором Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). Дальнейшее делегирование полномочий Главному операционному директору/Директорам страновых отделений основывается на категории проекта и объеме финансирования.

¹ Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ)

IV. Модель финансирования

4. Все взносы в ВПП осуществляются на добровольной основе. Взносы поступают от правительств, межправительственных органов, других общественных и неправительственных источников, в том числе частных. Стратегия мобилизации ресурсов ВПП направлена на повышение предсказуемости, гибкости и безопасности её финансирования посредством расширения её донорской базы и увеличения взаимодействия с частным сектором для проведения информационно-пропагандистской работы и сбора средств.
5. Финансовые политические рамки основаны на принципе полного возмещения затрат. Доноры финансируют все прямые и косвенные затраты² поддерживаемых ими проектов. ВПП характеризует взносы в её проекты, в основном³ как:
 - **многосторонние:** когда ВПП определяет проекты, на которые будет использоваться взнос;
 - **целевые многосторонние:** взносы, обозначенные донором для конкретной страны.

V. Механизмы предоставления денежных пособий и ваучеров

6. Механизм выплаты денежных пособий и ваучеров (ДП и В) начал применяться в операциях ВПП на экспериментальной основе и в мае 2007 года было выпущено временное руководство. Их использование в качестве одного из дополнительных методов оказания продовольственной помощи было официально оформлено Исполнительным советом в связи с утверждением Стратегического плана (2008-2013 годы) и Плана управления (2010-2011 годы). В Стратегическом плане определен исторический сдвиг ВПП от продовольственной помощи к формированию Агентства продовольственной помощи, обладающего более тонким набором инструментов для реагирования на критические потребности, связанные с голодом.
7. В начале 2011 года была учреждена Служба обмена денежных пособий (ODXC) в рамках Отдела программы в целях оказания поддержки и координации действий, необходимых для создания потенциала и интеграции выделяемых средств на базе ДП и В в программу работы ВПП. Таким образом, три способа перевода, в частности денежных средств, продовольствия и ваучеров, были интегрированы в целях повышения эффективности принимаемых ВПП мер. Комплексный подход обеспечивает максимальную оперативную гибкость, а также гарантирует оптимальное использование ресурсов ВПП. В различных условиях группы населения нуждаются в различных формах помощи. Эти механизмы оказания помощи разделены на четыре модели: i) денежный счет; ii) немедленные выплаты наличными; iii) бумажный ваучер; и iv) электронный ваучер.

² ВПП также принимает взносы в виде товаров/услуг от нетрадиционных доноров, которые не в состоянии обеспечить денежные средства для покрытия связанных с проектом расходов.

³ Другим окном финансирования служит двусторонний взнос, который направляется донором на использование в целях поддержки деятельности, не инициированной ВПП, при условии, что она согласуется с целями и политикой ВПП.

8. Доля выделяемых ДП и В в продовольственной помощи стабильно растет с 2008 года. С 5,8 млн. долл. США в 2008 году эти переводы, в соответствии с прогнозами, увеличились до 255 млн. долл. США в 2012 году. Количество проектов на базе ДП и В также увеличилось с пяти проектов в 2008 году до 45 проектов в сентябре 2012 года. От уровня, который составлял лишь 7,3 процента в 2012 году, этот метод, как ожидается, составит существенную долю в 30-40 процентов от общего объема помощи ВПП в стоимостном выражении к 2015 году.

В. НАША АУДИТОРСКАЯ РАБОТА

I. Цели аудита

9. Обзор деятельности, связанной с использованием ДП и В в ВПП, для обеспечения того, чтобы:
- а) корпоративные руководящие принципы обеспечивали всеобъемлющую основу для реализации ДП и В;
 - б) выбор ДП и В в качестве надлежащего метода, а также сроки его использования определялись на основе оценки потребностей и анализа рынка, а также рассмотрения его целесообразности и обоснованности в данной стране;
 - в) навыки и знания, необходимые для разработки проектов, а также для их осуществления и мониторинга за их соблюдением, создавались в рамках всех СО, РБ и в штаб-квартире;
 - г) были ясны критерии отбора партнеров и поставщиков услуг, а СО были в состоянии построить устойчивые отношения для наращивания своего потенциала в реализации проектов;
 - д) потенциал для интеграции проектов в национальные программы был оценен и использован для обеспечения устойчивости воздействия;
 - е) был адекватным финансовый контроль за распределением ДП и В;
 - ж) мониторинг и оценка вносили свой вклад в расширение масштабов использования ДП и В в будущем;
 - з) проводился периодический обзор влияния внедрения этих инструментов, в частности, вдоль всей производственно-сбытовой цепочки, чтобы корректировать структуру проекта и желаемые результаты.

II. Сфера действия аудита

10. Наша работа проводилась в штаб-квартире ВПП в Риме и в 16 СО, действующих в рамках трех РБ. Аудиторская проверка в штаб-квартире проводилась в сентябре-октябре 2012 года, а в подразделениях на местах в период между октябрем и ноябрем 2012 года. В ходе поездок на места были посещены три РБ⁴ и восемь СО⁵. Мы выпустили вопросники для этих РБ и СО, а также для восьми других СО⁶, отобранных на основе количества реальных получателей помощи и утвержденных бюджетных переводов. РБ, в которых насчитывалось больше стран с проектами, действующими на основе механизма ДП и В, были пропорционально представлены

⁴ Региональное бюро для Азии, Бангкок (ОМВ); Региональное бюро для Восточной и Центральной Африки, Найроби (ОМН); и Региональное бюро для Южной Африки, Йоханнесбург (ОМЖ)

⁵ Бангладеш, Кения, Пакистан, Филиппины, Сомали, Шри-Ланка, Замбия и Зимбабве

⁶ Буркина-Фасо, Гаити, Ирак, Нигерия, Государство Палестина, Сенегал, Судан и Уганда

выше. Не был получен ответ из Гаити на подробный вопросник. Ограниченные ответы, полученные по некоторым вопросам, были приняты во внимание, когда они представлялись актуальными. Наши комментарии, таким образом, в значительной степени касаются 15 СО и трёх РБ, на которые приходится 82 процента всех выплат ДП и В.

11. Мы охватили период с января 2010 года по сентябрь 2012 года. Для анализа тенденций мы использовали данные и цифры за последние пять лет, когда это было необходимо.

III. Критерии аудита

12. Показатели деятельности ВПП рассматривались с учетом положений, содержащихся в следующих документах:

- Стратегический план ВПП (2008–2013 годы);
- Гендерная политика ВПП;
- Консолидированные основы политики ВПП;
- директивы, выпущенные ВПП;
- Пособие по ДП и В/*Руководство-пособие по программе*;
- такие документы, как *Руководство для неправительственных организаций*;
- документы в страновых отделениях, такие как Стандартные операционные процедуры (СОП); Примечания к протоколам совещаний Комитета по рассмотрению проектов; оценка потенциала и оценка партнеров по сотрудничеству (ПС)/поставщиков финансовых услуг (ПФУ); соглашения, подписанные с правительствами; отчёты о распределении ДП и В; и т.п.

IV. Методология аудита

13. Мы обсудили цели, сферу действия и методологию аудита с руководством штаб-квартиры в Риме в рамках вступительной аудиторской конференции, состоявшейся 24 сентября 2012 года. Мы также обсудили выводы нашей аудиторской проверки на заключительной конференции, состоявшейся 9 октября 2012 года. Наши аудиторские группы на местах также провели вступительные и заключительные совещания в СО и РБ для обсуждения предварительных аудиторских замечаний и запрошенных ответов.
14. Наши выводы и рекомендации подробно изложены в последующих пунктах и строго обоснованы той информацией, которая была в нашем распоряжении.
15. Мы благодарим руководство ВПП за сотрудничество и помощь, оказанную нам при подготовке нашего доклада в штаб-квартире ВПП в Риме, в РБ и СО, а также за представленные ответы на вопросники.

C. ВЫВОДЫ АУДИТА

I. Корпоративный подход к выбору механизма перевода средств

16. **Анализ эффективности затрат.** В соответствии с директивой ВПП за май 2007 года пилотные проекты, предусматривающие переводы денежных пособий, должны сопровождаться докладами с оценкой, содержащими данные, свидетельствующие об

эффективности и действенности механизмов доставки, касающихся продовольственной помощи. В новой корпоративной директиве за ноябрь 2011 года, которая отменяет действие предыдущей директивы, также подчёркивается необходимость выбора одного или сочетания из трех методов перевода продовольственной помощи, денежных пособий или ваучеров на основе их относительной эффективности затрат и действенности.

17. Мы отметили, что корпоративные инструменты для сравнения эффективности затрат, связанных с различными методами перевода, в период проведения проверки всё ещё разрабатывались. Кроме того, сравнительный анализ эффективности затрат, связанных с проектами на базе ДП и В, не был завершён или не предпринимался в отношении проектов в СО в Буркина-Фасо, Ираке и Уганде. Анализ проводился в СО в Зимбабве, а что касается СО, то сравнение затрат не было прямым, поскольку применялась смешанная модель, предусматривающая бумажные ваучеры с переводом денежных пособий и денежные пособия с распределением помощи в натуральном выражении, а действующие в настоящее время инструменты не позволяют достаточно легко осуществлять сравнение мер, принимаемых в рамках смешанной модели.
18. ВПП заявила, что она признает необходимость в разработке более всеобъемлющего подхода к анализу эффективности затрат, который можно было бы на систематической основе применять на уровне СО, и выдвинула значение омега-фактора⁷ в качестве инструмента, который всё ещё проходит испытания, но который мог бы помочь взвесить соображения затрат против соображений повышения качества. Предполагалось, что на этой основе в 2013 году в СО можно было бы развернуть подходящий инструмент/подход с надлежащим руководством по проведению анализа эффективности затрат.
19. Далее, в штаб-квартире ВПП нас информировали, что пока предпринимаются усилия в целях разработки инструментов и руководящих принципов в соответствии с аналитическими исследованиями для измерения предполагаемой эффективности и действенности моделей переводов, СО используют значение альфа-фактора⁸ для сравнения относительной эффективности затрат на передачу продовольственной помощи в натуральном выражении с эффективностью переводов денежных пособий и ваучеров в большинстве случаев.
20. **Оценка потенциала сектора.** Мы отметили, что корпоративные инструменты и руководящие принципы по оценке потенциала сектора были разработаны лишь в течение 2012 года. Что касается руководства ОДХС по выбору подходящей модели перевода, то данные об оценке продовольственной помощи должны включать информацию о ключевых операционных секторах, т. е. о местном и розничном рынке, потенциале для оказания финансовых услуг, потенциале в области ИТ, оценку безопасности на местах и т. п. Эти данные об оценке должны были бы

⁷ Значение омега-фактора представляет собой более точный показатель, в котором сравниваются затраты на величину единицы питания между продовольственной корзиной в натуральном выражении, предоставляемой ВПП, и продовольственной корзиной, приобретаемой непосредственно получателями помощи с помощью денежных пособий или ваучеров.

⁸ Значение альфа-фактора представляет собой показатель, в котором сравниваются затраты на продовольствие на мировых рынках с затратами на те же продовольственные сырьевые товары, приобретаемые на местных рынках.

представлять информацию о потенциальной оперативной сфере действия с точки зрения выполнения программ переводов денежных пособий, продовольственной помощи и ваучеров в любых условиях, в также подкреплять выбор наиболее подходящего метода перевода средств. Секторальная оценка могла бы проводиться в любое время, а перед разработкой новых мер с целью оказания помощи требовалось бы проведение повторной оценки.

21. Штаб-квартира ВПП сообщила, что в отсутствие корпоративных руководящих принципов, СО пользуются в основном специальными инструментами и вторичными источниками для оценки того, в каких масштабах они могли бы использовать различные сектора.
22. Мы отметили, что на основе имеющихся руководящих указаний, СО в основном проводили анализ различных секторов до начала осуществления своих проектов, а некоторые СО в таких странах, как Бангладеш, Судан и Уганда, также начали или планируют использование корпоративных инструментов при осуществлении анализа потенциала секторов для своих новых проектов.

Рекомендация 1

- а) Чтобы в полной мере расширить масштабы использования таких мер, как денежные пособия и ваучеры (ДП и В), ВПП следует как можно скорее разработать корпоративные инструменты для сравнения эффективности затрат и действенности различных методов передачи средств на основе заранее определенных критериев и стандартов.*
- б) Сравнительный анализ экономической эффективности и результативности методов переводов ДП и В необходимо завершить в СО с целью выбора надлежащей формы перевода средств.*
- в) СО должны использовать корпоративные инструменты для оценки потенциала сектора (условия розничной продажи, финансовые условия, ИТ и безопасность), чтобы выбрать наиболее подходящий способ перевода средств.*

II. Реализация проекта

і) Выбор ПС/ПФУ

23. ВПП выполняет почти все свои проекты в сотрудничестве с ПС. Критерии отбора ПС предписываются в Пособии по управлению программой ВПП. Мы отметили, что выбор ПС часто осуществлялся на основе опыта распределения продовольственной помощи, а не на знании процедуры ДП и В. Поскольку ДП и В является относительно новым методом, то было бы желательно иметь рекомендации по выбору ПС для проектов ДП и В, в частности, с учетом их участия в распределении денежных средств среди получателей помощи или в монетизации ваучеров на розничном уровне. Однако эта работа не была завершена до периода проведения аудита.
24. ПС необходимо отбирать на основе их потенциала для реализации проекта. В Замбии выбор ПС для Программы устойчивого обеспечения средств к

существованию и решения проблемы голода (SPLASH) осуществлялся, по сообщению СО, не на основе оценки потенциала ПС, а из-за нехватки времени – на основе их знаний, опыта и прежней работы в ВПП, поскольку это был чрезвычайный проект. На Филиппинах международная неправительственная организация (НПО) была выбрана на том основании, что она считается компетентным и опытным ПС, а не на основе установленных критериев или СОП. В СО необходимо вести, постоянно пересматривать и обновлять реестр ПС, обладающих необходимыми навыками и потенциалом. СО в Бангладеш сообщило о хорошей практике ведения реестра ПС на случай чрезвычайных ситуаций (предварительный список подходящих кандидатур), который составляется коллективными усилиями на основе совместной оценки потенциала всеми специализированными учреждениями ООН с точки зрения немедленной реализации модели переводов денежных пособий.

25. В каждом страновом отделении необходимо иметь надлежащую систему оценки ПС для проектов ДП и В, которую можно было бы использовать для последующей деятельности и последующего их привлечения в рамках программы. Мы отметили, что для программы SPLASH в Замбии регистрация и мониторинг клиентов осуществлялись на базе клиники пятью ПС под контролем со стороны *World Vision International (WVI)*. В СО не было никакой системы оценки ПС с точки зрения качества их работы, а были только количественные отчеты. Тем не менее, мы считаем, что необходимо понимать проблемы ПС системного характера, которые можно узнать посредством оценки показателей работы. Параметры для осуществления такой оценки должны быть разработаны СО. В СО заявили, что для повышения производительности ПС был учрежден механизм подачи жалоб во всех местах реализации проекта для обеспечения обратной связи со стороны клиентов относительно осуществления проекта. Проводятся также регулярные совещания ПС для обеспечения непрерывного обзора процесса выполнения проекта.
26. ВПП согласилась с нами в том, что выбор НПО в качестве ПС должен быть прозрачным и осуществляться на основе четких критериев, и что на уровне СО может оказаться полезным реестр НПО, как потенциальных ПС. Было также отмечено, что СО и ПС могли бы совместными усилиями согласовать ряд ключевых показателей эффективности (КПЭ) для контроля за выполнением обязательств ПС, содержащихся в соглашениях, заключаемых на местном уровне, которыми регулируется выполнение проектов ДП и В.

Рекомендация 2

а) ВПП необходимо завершить разработку руководящих принципов отбора партнеров по сотрудничеству (ПС), занимающихся проектами ДП и В, в частности, для распределения денежных пособий и монетизации ваучеров, на основе объективных и подкреплённых необходимыми документами критериев, таких как их потенциал и квалификация.

б) Страновым отделениям следует вести реестр ПС, а также иметь надлежащую систему оценки ПС для проектов ДП и В в каждом СО, которую можно было бы использовать для последующей деятельности и последующего их привлечения в рамках программы.

27. **Привлечение поставщиков финансовых услуг (ПФУ).** При осуществлении проектов ДП и В, если позволяют условия, следует в большей степени опираться на привлечение ПФУ, чтобы использовать их финансовые навыки и инфраструктуру. Тем не менее, за период проведения проверки в большинстве стран в нашей выборке, за исключением СО в таких странах, как Гаити, Кения, Нигер, Пакистан, Замбия и Зимбабве, проекты в основном реализуются через ПС.
28. Мы отметили, что руководящие принципы для переговоров о вознаграждении ПФУ должны были быть выпущены штаб-квартирой ВПП, как часть корпоративного руководства по различным моделям распределения. Однако это так и не было сделано вплоть до начала периода аудиторской проверки в октябре 2012 года.
29. Нам сообщили, что "инструмент корпоративного руководства по переговорам об оплате ПФУ находится в стадии разработки. Этот инструмент отражает ситуацию в стране и будет состоять из матрицы вознаграждений для ПФУ, выплачиваемых другими СО, а также затрат на переводы для каждого СО. Этот вопрос был поднят относительно недавно в связи с развертыванием модели распределения на базе ДП и В. Служба ОДХС начала тесно сотрудничать с RMFTT (Отделом казначейских операций) и партнером на безвозмездной основе MasterCard в связи с разработкой этого инструмента корпоративного руководства".
30. Мы также отметили определенные недостатки в проектах, реализуемых через ПФУ, как показано в приведенных ниже тематических исследованиях:
31. **Тематическое исследование 1: Схема распределения денежных пособий через банк *Equity Bank*.** СО в Кении реализовало пилотный проект в августе 2010 года по распределению денежных пособий среди 18 700 целевых домохозяйств посредством Equity Bank за период в девять месяцев, истекший 15 мая 2011 года. По этому договору Equity Bank должен был открыть и вести специальный временный счёт для этого проекта на имя ВПП и переводить депонируемые СО денежные средства на счёт получателя помощи. Механизм доставки денежных пособий представлял собой мобильный банковский продукт Equity Bank, который позволял получателям помощи иметь доступ к своим счетам в Equity Bank через свои мобильные телефоны и снимать средства у любого агента в своей деревне.
32. Мы заметили, что СО изменило режим денежных переводов и отошло от телефонного обмена в пользу банкоматов, внося в этой связи изменения в договор в феврале 2011 года. Стоимость каждой карты для банкомата составляет 300 кенийских шиллингов и, кроме того, 60 шиллингов взимается за снятие наличных в течение двух месяцев (на каждого получателя помощи). Это изменение вызвано тем, что сигнал мобильного телефона во многих областях не был достаточно мощным, чтобы обеспечить осуществление мобильных банковских операций, тем более, что лишь около 40 процентов получателей помощи обладают мобильными телефонами, а ещё меньше являются достаточно грамотными, чтобы пользоваться мобильным телефоном для снятия денежных средств. В результате, только 26 процентов целевых получателей помощи могли получать свои денежные пособия. Подробная оценка затрат, связанных с продолжением использования услуг того же банка в связи с новым режимом переводов, для сравнения с другими поставщиками тех же услуг, также не проводилась.

33. Изменения в контракт вносились три раза. В первый раз в феврале 2011 года, чтобы включить 4684 целевые домохозяйства для выделения им продовольственной помощи в обмен на активы; второй раз – в мае 2011 года, чтобы включить 42 000 дополнительных получателей помощи; и в третий раз - в октябре 2011 года, чтобы включить ещё 108 000 домашних хозяйств в рамках не ограниченной никакими условиями программы передачи денежных пособий ВПП (как реакция на чрезвычайные корпоративные меры), выполнение которой было запланировано до 15 мая 2012 года. В результате этого стоимость договора увеличилась с 61 000 долл. США до 445 939 долл. США. При утверждении 3-й поправки штаб-квартира заявила, что не должно быть никакого дальнейшего расширения и что необходимо использовать механизм торгов заблаговременно до истечения срока этого договора (15 мая 2012 года).
34. Договор утратил свою силу в мае 2012 года, но никаких новых контрактов заключено не было, хотя СО было хорошо известно о том, что срок действия договора должен был истечь. Договоренность с Equity Bank продолжала оставаться в силе, и лишь 16 мая 2012 года был разослан запрос о коммерческих предложениях 12 финансовым учреждениям, вошедшим в короткий список. Наконец, в июле 2012 года СО рекомендовало штаб-квартире заключить контракт с кооперативным банком (по ставке 250 кенийских шиллингов за каждую карточку для банкомата) с целью перевода денежных пособий 80 000 получателям помощи в течение трех лет. Пришлось подождать утверждения со стороны штаб-квартиры (октябрь 2012 года).
35. СО заявило, что проведенное в июле 2012 года технико-экономическое обоснование показало, что мощность и наличие сигнала для мобильных телефонов оказались достаточными, чтобы обеспечивать денежные переводы с помощью мобильных средств, и цель проведения очень небольшого пилотного испытания заключалась в том, чтобы проверить и изучить эти предположения в реальных условиях. Когда был сделан вывод, что эти предположения не корректны, ВПП приняла меры, чтобы изменить способ доставки. Контракт с новым выбранным кооперативным банком вместо Equity Bank был на стадии доработки. СО далее заявило, что для того, чтобы не отстать от прогресса в области новых технологий в Кении, по-прежнему необходимо проведение небольших пилотных испытаний для тестирования новых механизмов.
36. Мы придерживаемся мнения, что технико-экономическое обоснование и выбор соответствующего механизма должны осуществляться с надлежащей осторожностью для обеспечения правильного выбора используемых инструментов. Необходимо внести также некоторые уточнения в процесс целевого выбора получателей помощи, чтобы обеспечить всем имеющим на то право получателям помощи надлежащий охват и чтобы избежать неоправданных задержек в реализации проекта.
37. **Тематическое исследование 2: Денежные переводы через поставщика финансовых услуг.** Мы отметили, что СО в Кении выбрало Джамии Бора (Jamii Bora) в качестве ПФУ (июнь 2010 года) для передачи по 1500 кенийских шиллингов каждому из 750 наиболее уязвимых получателей помощи в трущобах Матаре в Найроби в течение девяти месяцев в рамках проекта PRRO 10660. В соответствии с этим проектом предусматривалось, что средства от ВПП будут депонироваться на временный счёт и переводиться получателям помощи с

использованием технологии осуществления окончательных платежей. ПФУ нес ответственность за: а) доставку денежных пособий получателям помощи; б) представление ежемесячной отчётности о мониторинге; и с) представление ежемесячной финансовой отчётности. Последний перевод денежных пособий был осуществлен в сентябре 2011 года. Транзакционные затраты ВПП составили 55 кенийских шиллингов на каждого получателя помощи в месяц на общую сумму в 372.250 кенийских шиллингов.

38. Тем временем, в мае 2010 года, FLA заключило соглашение о партнерстве с *Cooperazione Internazionale* (COOPI) в целях сотрудничества с ВПП и оказания услуг в области целевого перевода денежных пособий и мониторинга их доставки получателям помощи в трущобах Матаре, обслуживаемым ПФУ.
39. В отчётах о мониторинге после осуществления распределения, которые были представлены ПС, отмечалось, что банк задерживал распределение денежных пособий, разрешал их осуществление только в установленные дни, ни разу не представил вовремя надлежащую банковскую отчётность, что затрудняло мониторинг переводов денежных пособий получателям помощи. Остающиеся получатели помощи, которые не получили полностью свои переводы (1500 x 9), были переведены ВПП из программы переводов денежных пособий в программу переводов по мобильному телефону, когда в сентябре 2011 года истёк срок действия контракта с ПФУ.
40. Мы отметили, что в связи с отсутствием положения о санкциях в соглашении с ПФУ, СО не могли принять никаких мер по отчётам ПС о недостатках в услугах, предоставляемых ПФУ, что неблагоприятно сказывалось на достижении целей программы и на репутации ВПП. Таким образом, пришлось осуществлять переводы получателям помощи после завершения контракта с этим ПФУ посредством метода перевода через мобильные телефоны, который обеспечивался другим поставщиком услуг.
41. СО в Кении сообщило, что оно прилагало разумные усилия (включая процедуру объявления тендера) для отбора подходящего поставщика финансовых услуг и для исправления проблем. Однако ПФУ не выполнил условия, предусмотренные контрактом. Поэтому было достигнуто согласие о заключении контрактов с ПФУ, в которых должны содержаться положения о санкциях.

Рекомендация 3

а) ВПП следует чаще обращаться к поставщикам финансовых услуг (ПФУ) для финансовых перечислений в проектах, основанных на ДП и В, чтобы использовать их финансовые навыки и инфраструктуру в тех случаях, когда имеются надежные поставщики услуг, и при условии, что их привлечение является оправданным.

б) Следует завершить подготовку корпоративных руководящих принципов для ведения переговоров с ПФУ о ставках вознаграждения.

с) Поставщиков финансовых услуг следует отбирать на основе их подотчетности и показателей деятельности, а в заключаемых с ними контрактах должно обязательно содержаться положение о санкциях на случай невыполнения обязательств.

ii) Выбор получателей помощи

42. Получатели помощи являются основными клиентами ВПП и смыслом её существования. Поэтому целенаправленная деятельность, способствующая выбору наиболее нуждающихся и уязвимых людей, которым требуется помощь, справедливое распределение и использование помощи, связь с получателями помощи и информирование их об их правах и условиях оказания помощи, а также мониторинг воздействия принимаемых мер на получателей помощи входят в число основных приоритетов ВПП. Существующая система целевого выбора опирается в первую очередь на общину и на те кандидатуры, которые указываются общиной, подтверждающей права выдвигаемых домохозяйств. ПС также играют значительную роль. В связи с этим мы обнаружили следующее:
- a) в Кении на основе анализа расходов домашних хозяйств СО сообщило об ошибках, связанных с включением (39 процентов) и исключением (29 процентов) в проект PRRO 10666. СО заявило, что начат обзор методики целевого определения кандидатур на базе общин, чтобы решить эту проблему;
 - b) в Сенегале некоторые ошибки, связанные с включением (9 процентов), были изложены СО в документе о программе распределения ваучеров;
 - c) в Сомали в рамках проекта ЕМОР 200281 (июль 2011 года – декабрь 2012 года) применялся метод ДП и В после пересмотра бюджета в феврале 2012 года. В общей сложности 12 000 получателей помощи были определены для распространения бумажных ваучеров в Бурао, Сомалиленд. Мы заметили из отчетов ПС о мониторинге, что ваучеры получили также около 100 человек, которые не входили в целевую категорию. СО сообщило, что после этого инцидента была проведена полная повторная проверка получателей помощи и было обеспечено, чтобы впредь ваучеры не получали люди, не имеющие на это права. Два сотрудника, участвовавшие в этом инциденте, были сняты с должности ПС. Было также отмечено, что после этого был создан дополнительный механизм контроля и проверок, включая более надежный механизм рассмотрения жалоб и обратной связи. Кроме того, Сомали стала одной из четырех пилотных стран, в которой под руководством штаб-квартиры ВПП осуществлялось корпоративное решение об управлении проектом ДП и В, которое предусматривает процедуру биометрической идентификации, чтобы повысить уровень контроля над всем этим процессом.
43. Мы признаем, что более четкая идентификация получателей помощи с помощью решений, опирающихся на ИТ, может свести к минимуму ошибки с включением/исключением, особенно при осуществлении крупномасштабной адресной помощи. Постепенный переход к биометрической идентификации получателей помощи, с должным пересмотром затрат, также был бы полезен для повышения качества выявления, проверки и мониторинга получателей помощи.

iii) Гендерные последствия передачи продовольствия и денежных пособий

44. Мы отметили, что ВПП не завершила исследование о гендерных последствиях таких передач в отношении стран и регионов, где используется механизм передачи ДП и В. Служба ODXC заявила, что она проводила исследования совместно с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) во многих странах, включая Бангладеш, Чад, Эквадор, Иорданию, Кению, Пакистан, Государство Палестину и Судан. Однако в ходе аудита нам не предоставили никаких промежуточных отчетов или предварительных результатов исследований в штаб-квартире ВПП, чтобы оценить пользу этой работы. Нам дали понять, что исследование было завершено в марте 2013 года.
45. Нам сообщило СО в Пакистане, что было проведено исследование по вопросам гендерного равенства и защиты в связи с использованием метода ДП и В, в котором рассматривались гендерные последствия передачи ДП и В. Аналогичным образом, СО в Государстве Палестине сообщило, что в 2012 году была завершена оценка по гендерным вопросам и защите, связанная с ваучерными программами, а СО Нигера приступило к проведению такого исследования с целью изучения социологических последствий переводов денежных пособий.

Рекомендация 4

ВПП следует учитывать гендерный фактор в качестве одного из конкретных приоритетов при внедрении механизма ДП и В.

iv) Недостаточное финансирование проектов и недостатки в охвате получателей помощи

46. Мы заметили на основе бюджетных цифр и данных о количестве получателей помощи, предоставленных Службой обеспечения бюджета и планирования проекта (RMBP) и Службой ODXC, что в течение 2010 и 2011 годов 48 проектов из общего числа 53 проектов⁹ не были обеспечены ресурсами в достаточном объеме, что подтверждается подробными данными, содержащимися в **Приложении А**.
47. Как видно из Приложения, в трех проектах, т.е. PRRO 104270 (Афганистан), ЕМОР 107880 (Бангладеш) и ЕМОР 108170 (Государство Палестина), фактическое распределение ДП и В превысило уровень запланированного бюджета. Только в рамках проекта IR-ЕМОР 200334 в Мавритании показатели запланированного бюджета и фактические результаты совпали, а для одного проекта PRRO 200307 (Тунис) бюджета вообще не было.
48. ВПП заявила, что директора страновых отделений обладают гибкостью для увеличения/уменьшения компонента ДП и В против продовольственного компонента того же проекта, чтобы максимально реализовать цели проекта.

⁹ Данные о количестве получателей помощи за 2012 год отсутствовали, и поэтому сравнение проводилось с данными за два года (2010 и 2011 годы).

49. Мы также отметили значительный разрыв между количеством целевых получателей помощи и фактическим количеством получателей помощи, подробные данные о которых приводятся ниже.
- a) Из общего бюджета в 337 365 771 долл. США лишь 176 638 801 долл. США (52 процента) были переданы в течение 2010 и 2011 годов.
 - b) Аналогичным образом, за тот же период из целевого показателя в 11 547 943 получателей помощи фактически были охвачены 7 399 097 получателей помощи (64 процента).
 - c) В рамках 36 проектов было охвачено меньшее число получателей помощи, чем предусматривалось целевыми показателями.
 - d) В девяти проектах было охвачено больше получателей помощи, чем предусматривалось целевыми показателями, хотя уровень распределения был ниже предусмотренного в бюджете.
 - e) В трех проектах было охвачено 100 процентов целевых получателей помощи.
 - f) В четырех проектах, несмотря на запланированный бюджет, не был охвачен ни один получатель помощи, так как никаких переводов ДП и В в этих СО (Бурунди, Конго, Эквадор, Сомали) не осуществлялось. СО в Сомали сообщило, что в связи с оперативными задачами и по соображениям безопасности, операции с ДП и В не начинались до начала 2012 года.
 - g) В одном проекте PRRO 200307 (Тунис) планировалось охватить 50 000 получателей помощи без какого-либо бюджета, однако никаких достижений не было, поскольку переводы не осуществлялись.
50. Наши поездки в СО на местах также позволили обнаружить недостатки в охвате получателей помощи, в основном из-за ограниченного объема ресурсов, о чем ниже приводится подробная информация.
51. **Тематическое исследование 3:** На Филиппинах проект PRRO 200131 (с 1 июля 2010 года по 30 апреля 2012 года) был направлен на обеспечение чрезвычайной продовольственной помощи и питания для наиболее уязвимых пострадавших от наводнения людей. Первоначально в проекте не было никаких положений о распределении с помощью механизма ДП и В. В рамках четвертого пересмотра бюджета (27 декабря 2011 года) было предложено расширить количество получателей помощи до 60 000 человек. В ходе пятого пересмотра бюджета (январь 2012 года) было запланировано обеспечить передачу по 170 филиппинских песо (4 доллара США) на каждое домохозяйство в день, и эта помощь была распространена ещё на 12 000 домохозяйств, включающих 75 000 получателей помощи, на основе сочетания продуктов питания с выплатой денежных пособий в обмен на труд, причём осуществление проекта началось 1 мая 2012 года. Как только было получено подтверждение выплаты Филиппинами для проекта PRRO взносов в размере 2,9 млн. долл. США, началось осуществление этой деятельности даже ранее первоначально запланированного срока. В рамках этой программы, хотя планировалось охватить 135 000 человек, фактически было охвачено лишь 60 160 получателей помощи. СО заявило, что оно могло охватить лишь 60 160 человек по этой схеме из-за бюджетных ограничений.
52. **Тематическое исследование 4:** В Кении проект PRRO 106660 (денежный счет) был начат с 1 июня 2009 года и планировалось охватить 1 139 310 целевых получателей помощи. Однако фактически было охвачено 1 047 150 получателей помощи в

рамках PRRO из-за операционных задержек и перерывов в передаче наличных средств в 2011 и 2012 годах.

53. **Тематическое исследование 5:** В Шри-Ланке осуществление проекта PRRO 200143 началось 1 января 2011 года и должно было завершиться 31 декабря 2012 года после его продления на 12 месяцев. Метод ДП и В был впервые представлен после первого пересмотра бюджета в марте 2012 года. В связи с ограниченным финансированием обязательств этот проект выполняется только в районе Джаффны с марта 2012 года и должен был продолжаться до декабря 2012 года. Мы, однако, отметили, что за период с марта по октябрь 2012 года вместо целевого показателя в 20 000 получателей помощи было охвачено лишь 12 462 получателя помощи. Такое ограничение ресурсов также повлияло на масштабы применения механизма ДП и В и, как нам сообщили в СО, к декабрю 2012 года удалось охватить 79 процентов от запланированного количества получателей помощи.
54. Указанный выше разрыв в наличии бюджетных средств и в охвате получателей помощи отражает необходимость более реалистичного планирования количества охватываемых получателей помощи, а также планирования ресурсов. Таким образом, мы подтверждаем нашу Рекомендацию 2 в прошедших аудиторскую проверку годовых счетах за 2011 год, что ВПП должна рассмотреть вопрос о включении плана ресурсов в процессы планирования, в том числе в План управления и потенциальное планирование проекта.
55. Настоятельно необходимо также обеспечить непрерывное управление механизмом перевода ДП и В, так как, в отличие от продовольственной помощи, строящейся на основе проектов, в проектах на базе ДП и В нет никакой системы внутрипроектного заимствования ресурсов. Мы отметили, что в СО таких стран как Филиппины и Замбия отсутствуют инструменты управления, конкретно обеспечивающие непрерывное обеспечение денежными пособиями.
56. Нас информировали о том, что расхождения между запланированными и фактическими цифрами получателей помощи не всегда были связаны с нехваткой ресурсов, но и с операционными ограничениями и связанными с ними пересмотрами плановых показателей, такими, как отсутствие соответствующей финансовой инфраструктуры для осуществления переводов для всех запланированных получателей помощи. Было заявлено, что ВПП будет определять такие факторы риска на этапе планирования и включать меры по смягчению, чтобы в будущем ликвидировать эти пробелы.

Рекомендация 5

Необходимо осуществлять непрерывное управление механизмом ДП и В, чтобы обеспечить своевременное наличие адекватных ресурсов для беспрепятственного осуществления проектов ДП и В.

v) **Задержки в доставке помощи**

57. Мы отметили несколько случаев задержки в помощи, оказываемой получателям помощи, указывая на систематические пробелы, о чем идет речь в тематическом исследовании ниже.
58. **Тематическое исследование 6: Электронные ваучеры (с магнитной лентой) для получателей помощи по программе SPLASH.** В Замбии программа SPLASH в рамках проекта PRRO 105940 осуществлялась с декабря 2008 года по март 2011 года. Программа изначально предназначалась для домохозяйств с умеренно недоедающими детьми в возрасте до пяти лет, а на втором этапе она была расширена и стала охватывать целевую группу пациентов, зарегистрированных для АРВ-терапии и лечения туберкулеза (ТБ). Регистрация и мониторинг клиентов осуществлялись на базе клиники пятью ПС под контролем со стороны *World Vision International (WVI)*. Продовольственная помощь домохозяйствам в пакете предоставлялась сначала посредством бумажных ваучеров, а затем посредством электронных ваучеров или карт с магнитной лентой, что позволило утверждать и осуществлять мониторинг распространения продовольственной помощи среди домохозяйств в онлайн-режиме. Получатели помощи после регистрации в медицинском центре имели право на скорейшее получение электронных карт, чтобы они могли с помощью этих ваучеров выкупать в розничной сети продовольственные товары, на которые они имели право. Что касается процедуры, то после регистрации получателей помощи они должны были ждать уведомления о том, что они включены в список распределения ваучеров.
59. Анализ данных о получателях помощи, полученных от Отдела мобильной доставки и отслеживания (MDT) показал, однако, что получение первого электронного ваучера получателями помощи после его создания происходило со значительными задержками. Эта задержка составляла порой 298 дней. Примерный список получателей помощи, которые получили ваучер с задержкой в более чем 200 дней, приведен в **Приложении В**. Поскольку эти получатели помощи являлись пациентами, зарегистрированными для лечения АРВ и ТБ, которым требуется немедленная продовольственная помощь, то такие задержки могли бы повлиять на саму цель этой программы.
60. СО ответило, что:
- a) когда в порядке эксперимента впервые были введены электронные ваучеры в рамках программы SPLASH, пришлось решать много разных вопросов, прежде чем система была запущена (например, проведение серии испытаний) и развернута;
 - b) кроме того, система электронных ваучеров представляет собой развивающуюся систему, в которую приходилось вносить некоторые изменения, вызванные расширением масштабов её использования, включая переход от электронной карты с двумя пин-кодами к электронной карте с одним пин-кодом, а также изменение номера регистрации с АРВ/ТБ на номер Национальной регистрационной карты (НРК);
 - c) наконец, система электронных ваучеров охватила 52 000 получателей помощи, что важно в контексте 200 идентифицированных номеров НРК, которые возникли в результате сбоя в системе на раннем этапе её работы.

61. Мы хотели бы отметить, что мы выявили случаи, когда была задержка более чем в 200 дней в получении ваучера получателями помощи после его создания, а не 200 номеров НРК. Хотя мы понимаем проблемы, возникающие на ранней стадии осуществления проекта, мы считаем, что задержка более чем в 200 дней имеет существенное значение для выполнения проекта и ВПП следует уделить первоочередное внимание проблеме управления данными, чтобы в будущем справляться с такой системой электронных ваучеров.
62. **Тематическое исследование 7: Задержка помощи, оказываемой получателям помощи через банки.** В Кении проект PRRO 106 660 был разработан, чтобы переориентировать деятельность ВПП в Кении с целью восстановления от кризиса продовольственной безопасности, объявленного национальным правительством Кении в январе 2009 года.
63. В общей сложности насчитывалось 1 047 150 получателей помощи в виде денежных пособий в рамках этого проекта за период с января 2010 года по сентябрь 2012 года. СО прибегла к услугам банка Equity Bank / хранителя банковского счета ВПП для депонирования денежных средств, выплачиваемых получателям помощи в рамках программы выплаты денежных пособий за активы (CFA) и (позже) программы безусловных денежных переводов для дальнейшего перевода на счет получателя помощи. Получатели помощи по этой программе отбирались общинами (с помощью ПС), проверялись руководителем отделения на месте, а утверждались СО.
64. Хотя список получателей помощи проверялся в трех точках, в некоторых случаях своевременное перечисление денежных средств на счет получателя помощи не могло быть осуществлено по таким причинам, как неправильное указание номера счета, закрытие счета в связи с отсутствием операций и т.д. В этих случаях сумма, причитающаяся получателям помощи, выплачивалась с перерывом, продолжительность которого могла составлять более четырех месяцев, несмотря на положение СОП, в соответствии с которым платежи должны быть осуществлены в течение 30 рабочих дней. Поскольку получателями помощи были бедняки, то их счета замораживались в связи с несвоевременной выплатой денежных пособий и, следовательно, счета переставали функционировать.
65. Даже по своей собственной оценке проекта СО был сделан вывод, что только 10 процентов домашних хозяйств сообщили, что получали переводы в срок. Это объяснялось сроками, необходимыми для обработки платежей, резким изменением руководства банка, дефицитом наличных средств в банке, отсутствием национальных удостоверений личности, препятствовавшим регистрации получателей помощи.
66. СО заявило, что основной причиной задержек является нехватка ресурсов, а своевременный перевод денежных пособий получателям помощи в некоторых случаях представлял собой техническую проблему. СО также заявило, что оно прилагало значительные усилия для совершенствования системы, чтобы свести к минимуму задержки, а ВПП работает над стратегией обеспечения ресурсами, чтобы обеспечить устойчивый и непрерывный характер перевода денежных средств.

67. Кроме того, мы отметили, что:
- a) помощь в СО Уганды (проект DEV 108070, предусматривающий выплату денежных пособий в обмен на труд) не всегда доставлялась в срок;
 - b) сообщалось, что иногда возникали задержки в Ираке (PRRO 200035) в связи с задержками в банковских переводах;
 - c) в СО Нигера, как стало известно, денежные переводы в основном доставлялись своевременно, за некоторыми исключениями, когда помощь приходила с задержкой: МФО (микрофинансовые организации) или НПО прибывали на место с опозданием; НПО своевременно не представила список распределения денежных пособий; банк объявлял забастовку и денежные переводы с банковского счета ВПП поступали на счет партнеров позднее, чем предполагалось, а также возникали технические проблемы с ячейками поставщиков; и
 - d) в Пакистане (ЕМОП 200177) в большинстве случаев (98 процентов в 2011 году и 76 процентов в 2012 году) получателей помощи информировали о графике распределения только за один или два дня. СО заявило, что это было связано с вопросами безопасности. Получателей помощи, однако, необходимо было информировать о графике распределения заблаговременно, чтобы они могли вовремя получить помощь.

Рекомендация 6

Следует разработать стандартные операционные процедуры (СОП) для обеспечения заранее определенных альтернативных механизмов с целью решения оперативных проблем, которые могли бы помешать своевременной выплате ДП и В получателям помощи.

vi) Договор с предприятиями розничной торговли

68. В руководстве по использованию метода ДП и В содержится процедура, которой необходимо следовать при выборе и заключении договоров с предприятиями розничной торговли.
69. Мы отметили, что все СО заключили договоры / соглашения с предприятиями розничной торговли / лавочниками либо на их уровне, либо на уровне ПС/ПФУ. В СО Буркина-Фасо, в рамках стратегии снижения рисков выбор предприятий розничной торговли осуществлялся ВПП, Министерством торговли и финансовым партнером, а не оставлялся на усмотрение только ПФУ. Эту передовую практику можно было бы предложить для принятия и другими СО. Списки цен на продовольственные сырьевые товары также можно было бы размещать в помещениях торговцев для обеспечения прозрачности, как это уже делается в СО такой страны, как Сенегал.

vii) Использование ДП и В для оказания помощи, не связанной с продовольствием

70. Использование помощи для приобретения непродовольственных товаров отмечалось в большей степени в рамках непосредственного перевода на счёт денежных пособий или денежных средств в рамках модели перевода ДП и В, в отличие от использования электронных ваучеров или бумажных ваучеров в

механизме перевода ДП и В. Например, в СО Буркина-Фасо (проект перевода денежных пособий в обмен на труд) нам сообщили, что 24,4 процента денежных пособий, полученных получателями помощи, были использованы для приобретения непродовольственных товаров. Вместе с тем нам сообщили, что в отличие от денежных пособий, при переводе бумажных ваучеров получатели помощи во всех случаях использовали свои ваучеры для покупки продовольствия, и лишь в нескольких случаях они просили розничных торговцев продать им продукты питания, не включенные в определенную продовольственную корзину (СО Буркина-Фасо); отмечались покупки в ограниченных объемах мыла и чая с помощью погашенных ваучеров (СО в Судане), причем менее 10 процентов пособий используются для приобретения непродовольственных товаров (СО в Сенегале).

71. Соответствующие меры должны быть приняты в этой связи, чтобы гарантировать расходование денежных пособий по назначению. Если СО на Филиппинах сообщило, что никакого мониторинга утечки после распределения не проводилось, то СО в Уганде информировало, что в 2012 году эта функция была интегрирована в систему мониторинга и оценки.
72. ВПП может усилить контроль за денежными переводами и рассмотреть возможность постепенного перехода от проектов ДП и В, по мере возможности, к системе электронных переводов, там где это целесообразно, и осуществлять контроль за такой практикой. Руководство ВПП в рамках Службы ОДХС согласилось, что электронные переводы представляются желательным вариантом по сравнению с переводами бумажных и наличных денежных пособий, в целях содействия расширению масштабов и укреплению подотчетности.

viii) Согласование распределения

73. Этот процесс влечет за собой всесторонний обзор и согласование результатов ежемесячного распределения (охваченные получатели помощи и объем/сумма оказанной помощи). Мы отметили, что в конце цикла распределения фактическое распределение ДП и В среди получателей помощи не согласуется с данными отчета на конец цикла, полученного от ПС/ПФУ в Уганде. Мы заметили, что в Пакистане, в рамках проекта ЕМОР 200177, согласно отчету ПС, в течение 2012 года денежные пособия получили 84 790 получателей помощи (до сентября 2012 года), в то время как в отчете банка указано, что денежные пособия получили 84 700 получателей помощи. Кроме того, в соответствии с данными, имеющимися в ВПП, до сентября 2012 года денежные пособия были распределены среди 68 416 получателей помощи. Пойдя на согласование, СО в Пакистане ответило, что поскольку большинство получателей помощи работало в течение периода, превышающего один месяц, то согласование количества получателей помощи является непрерывным процессом и СО представило окончательные согласованные цифры в годовых отчетах. В Бангладеш мы также отметили расхождения в количестве получателей помощи в течение мая-июня 2011 года, а также в июле-августе 2012 года, зафиксированных в отчетах партнера о ежемесячном распределении денежных пособий (Национальный план развития), и в записях о фактическом распределении, которые ведут филиалы. СО заявило, что ошибка объясняется делением данных по зонам, но в целом цифры были правильными. В то время как СО могут быть правы, расхождения в отчетах ПС о распределении, как было подчеркнуто в рамках аудита, указывают на

необходимость упорядочения процедуры согласования. СО согласилось с необходимостью согласования данных о количестве получателей помощи.

ix) Воздействие на рыночные цены

74. Мониторинг распределения помощи посредством механизма ДП и В среди получателей помощи включал мероприятия, направленные на изучение процесса распределения, достигнутых результатов в сравнении с планируемыми результатами, а также воздействия такой помощи на положение получателей помощи. На данном этапе необходимо также проводить мониторинг рыночных и розничных цен в рамках существующего мониторинга продовольственной безопасности, чтобы оценить доступность продовольствия для получателей помощи.
75. Мы отметили, что в четырёх СО (в Бангладеш, Буркина-Фасо, Шри-Ланке и Уганде) мониторинг тенденций в области рыночных цен не проводился после распределения помощи. СО на Филиппинах сообщило, что мониторинг на местах продолжается. СО в Шри-Ланке заявило, что оно не практикует мониторинг рыночных цен после распределения помощи, так как влияние обычного рынка является ограниченным, поскольку программа распространения ваучеров предусматривает фиксированные и заранее согласованные цены, которые и преобладают на рынке. Однако, учитывая масштабы выделяемой помощи в фиксированной зоне, эти меры обладают потенциалом для оказания воздействия на местную экономику и СО вполне могли бы осуществлять сбор данных, как это и предусматривалось.

x) Решение для регулирования данных о получателях помощи

76. Решение для регулирования данных о получателях помощи (BMS) представляет собой инструмент ИТ, предназначенный для того, чтобы СО могли регулировать, контролировать и отслеживать оказание помощи получателям посредством метода ДП и В. Его предполагалось разработать как часть корпоративного руководства и инструмента для содействия разработке программ, основанных на распределении денежных пособий, а также для составления всеобъемлющих и своевременных отчётов об оказании помощи получателям. Для того чтобы расширить масштабы применения механизма ДП и В, в настоящее время настоятельно необходима Корпоративная система управления данными и мониторинга.
77. Мы отметили, что корпоративную систему BMS первоначально планировалось развернуть в середине 2012 года. В связи с задержками в выполнении договорных обязательств, сейчас предусматривается развернуть её в 2013 году на пилотной основе в четырёх странах: в Демократической Республике Конго, Кении, Сомали и Судане.
78. Мы отметили, что в связи с отсутствием корпоративной системы некоторые СО принимают свои собственные меры для мониторинга и отслеживания оказания помощи ПС/ПФУ и получателям помощи, которые не имеют всеобъемлющего и единообразного характера. В СО таких стран, как Буркина-Фасо и Шри-Ланка, в этих целях используются аналитические таблицы; СО в Бангладеш сообщило о других мерах, а СО в Кении, Пакистане, Государстве Палестине, Сенегале, Сомали, Судане, Замбии и Зимбабве использовали свои собственные или разработанные

ПФУ системы для мониторинга и отслеживания оказания помощи получателям помощи.

79. Мы также отметили некоторые расхождения в базе данных о получателях помощи, которые приводятся ниже в рамках тематических исследований.
80. **Тематическое исследование 8: Двойные и недействительные номера НРК в системе.** Мы отметили, что идентификация получателей помощи строится на основе номеров НРК, выдаваемых правительством Замбии резидентам своей страны. Анализ данных о получателях помощи, полученных из отдела MDT, показал, однако, наличие двойных номеров НРК (см. список примеров в **Приложении С**).
81. СО в Замбии заявило, что дублирование номеров НРК объясняется ошибками при вводе данных. Двойные номера были обнаружены в мае 2010 года, документально оформлены и исправлены.
82. В этой связи мы далее отметили, что Программа SPLASH представляет собой программу оказания продовольственной помощи домохозяйствам, которая обеспечивалась посредством ваучеров, причём в рамках этой программы зарегистрироваться и получать помощь могли несколько членов одного и того же домохозяйства (имеющие различные номера НРК), так как система не была приспособлена к тому, чтобы отвергать такую регистрацию. О подобных проблемах идет речь также и в докладе об оценке.
83. СО заявило, что оно подтверждает этот важный момент и до тех пор, пока не будут идентифицированы все номера НРК в рамках одного счета домохозяйства, система не сможет различать членов домохозяйства. Этот риск был обнаружен и мог бы быть смягчен посредством более жёсткого контроля со стороны партнёров на местах (НПО) и их связей с добровольцами из общины, а также с персоналом лечебного учреждения, не допуская тем самым дальнейшего дублирования помощи домохозяйствам.
84. Анализ данных о получателях помощи посредством ваучеров в виде пополняемых смарт-карт, полученных из отдела MDT, также позволил выявить расхождения, в частности, дата выдачи ваучера в некоторых случаях указывалась ранее даты его создания, а кроме того были обнаружены недействительные номера НРК (список примеров содержится в **Приложении D**).
85. СО отметило, что такие ошибки могли появиться в результате неправильного ввода данных и проблем с системой.
86. **Тематическое исследование 9:** В Зимбабве в 2012 году в рамках проекта PRRO 200162 продовольственную помощь должны были получить 1,5 миллиона получателей помощи. Эта операция проводилась на основе деятельности, осуществляемой предшественником этого проекта, и была направлена на достижение устойчивого решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности и неадекватного питания. Данные о получателях помощи в рамках программы распределения электронных ваучеров в двух районах, Булавайо и Хараре, за февраль 2012 года страдали от следующих неточностей.

87. Номера НРК, установленные правительством Зимбабве, представляли собой буквенно-цифровой код, включающий от 11 до 13 цифр. Было обнаружено, что некоторые номера НРК включали меньшие цифры.
88. Были и другие расхождения в данных о получателях помощи, такие как противоречащие здравому смыслу размеры домохозяйств, возраст, отсутствие последовательности в названиях лечебных учреждений, в данных о номерах, присваиваемых лечебным учреждениям, о гендерных факторах и главах домохозяйств.
89. СО объясняли это, главным образом, вводом ошибочных данных и проблемами, связанными с передачей данных из системы в рамках программы электронных ваучеров. Что касается неправильных НРК, то СО отвечали, что не у всех граждан имеются удостоверения личности, выдаваемые на национальном уровне, и, соответственно, им приходилось пользоваться номерами, присваиваемыми их лечебными учреждениями.
90. Хотя мы согласны с тем, что использование других документов, удостоверяющих личность, таких как номер водительского удостоверения, любой другой сертификационный номер, в том числе номер, присвоенный лечебным учреждением, является приемлемым, если у получателя помощи нет НРК, мы всё-таки полагаем, что обязательно нужно указывать характер используемого документа, удостоверяющего личность. Кроме того, во всех случаях ошибочного ввода данных в СО, необходимо подчищать базу данных о получателях помощи и встроить в систему механизм проверки таких данных.

Рекомендация 7

- а) В СО следует укреплять механизм мониторинга результатов распределения средств, обеспечения продовольственной безопасности и мониторинга рынка с акцентом на промежуточные и конечные результаты.*
- б) ВПП необходимо развернуть в приоритетном порядке корпоративную систему управления данными о получателях помощи с целью регистрации, управления и мониторинга всех получателей помощи во всех СО, с конечной целью содействия полной и своевременной отчетности об оказанной им помощи.*

xi) Механизм подачи жалоб

91. Необходимо, чтобы все СО приняли надёжные механизмы рассмотрения жалоб со стороны получателей помощи, что послужило бы хорошей практикой, учитывая дальнейшее расширение масштабов использования метода ДП и В. Мы задавали вопросы в различных СО на эту тему и отметили, что если в СО таких стран, как Бангладеш, Кения, Сомали, Судан, Замбия и Зимбабве, у получателей помощи имеются различные возможности для того, чтобы поделиться своими проблемами/подать жалобу, то в других странах, таких как Филиппины и Уганда, этот вопрос оставлен на усмотрение ПС (см. **Приложение Е**). Не заметили мы и механизмов подачи жалоб более высокого уровня, чем СО. Мы считаем, что

необходимо в каждом СО создать рациональный механизм подачи и рассмотрения жалоб для получателей помощи с привлечением также сотрудников ВПП, в котором было бы предусмотрено положение о соответствующих вышестоящих органах, позволяющих быстро и удовлетворительно разрешать конфликты.

III. Надзор со стороны Региональных бюро и штаб-квартиры

i) Региональные бюро

92. В рамках нашей аудиторской проверки трех РБ: Регионального бюро для Восточной и Центральной Африки, Найроби (OMN); Регионального бюро для Азии, Бангкок (OMB); и Регионального бюро для Южной Африки, Йоханнесбург (OMJ), мы отметили следующее.
93. **Зоны рисков, обнаруженные миссиями РБ.** Отдельными РБ были обнаружены следующие зоны рисков, касающиеся механизма ДП и В.
94. **OMN.** РБ нам сообщило, что, за исключением Кении, во всех СО еще с большим трудом признают, что внедрение рыночных подходов вместо оказания помощи в натуральной форме требует непосредственных инвестиций в форме развития потенциала бюро и нового определения функций действующего персонала. В программных областях ВПП не всегда предусматривались системы финансового обеспечения, а корпоративные системы, направленные на смягчение последствий такого отсутствия, разрабатываются очень медленно. Отсутствует подготовленный персонал для разработки и осуществления проектов на базе ДП и В. Организации необходимо инвестировать больше средств в дальнейшее обучение и подготовку персонала, прежде чем расширять масштабы этих действий.
95. **OMB.** Что касается РБ, то риски включали процесс принятия решений о механизме перевода средств, особенно в чрезвычайных ситуациях, требующих быстрого начала осуществления действий, процедуры определения целевых получателей помощи и их проверки, трудности с потенциалом на уровне СО (не во всех СО имеется достаточно квалифицированный персонал в различных подразделениях, занимающихся вопросами финансов, закупок, логистики, программ, информационно-коммуникационных технологий, чтобы исследовать весь набор имеющихся вариантов предоставления помощи в данной стране), которые сдерживали определение наиболее эффективного с точки зрения затрат и наилучшего механизма распространения помощи, а также риски, связанные с гендерным фактором и защитой, и т. п. Нам сообщили, что поскольку в штаб-квартире всё ещё продолжается разработка руководства, учебных материалов и СОП, то в различных проектах поэтому и встречаются нарушения при использовании метода ДП и В, подробные сведения о которых приводятся ниже:
- a) отбор поставщиков финансовых услуг (процесс и процедура);
 - b) уровень привлечения подразделений вне рамок программы (логистика, закупки, ИКТ, финансы) к разработке и осуществлению проектов на базе ДП и В;
 - c) отслеживание распределения денежных пособий в Информационной сети и глобальной системе ВПП (WINGS);
 - d) потенциал персонала в различных подразделениях СО.

96. **ОМЖ.** ОМЖ сообщило, что с начала года в период планирования работы РБ не проводило никакого всеобъемлющего анализа рисков, связанных с деятельностью, осуществляемой на базе ДП и В, ни в одном СО, поскольку эксперт по ДП и В в это время уже прекратил выполнение своих функций. Однако такой анализ должен быть неотъемлемым элементом плана работы на 2013 год. Хотя РБ и не обнаружило никаких нарушений при осуществлении проектов на базе ДП и В в регионе, следует отметить некоторые проблемы.
- а) Величина перевода не включалась в затраты на перевозку от филиалов розничной торговли до места жительства (Мозамбик, Замбия и Зимбабве).
 - б) Проекты ДП и В внедрялись в регионе в условиях ограниченного, а то и полного отсутствия опыта применения метода ДП и В в гуманитарном секторе. Фактически ВПП и её партнеры/заинтересованные стороны обучались совместно непосредственно по ходу работы.
 - в) Первоначально для осуществления анализа эффективности затрат использовалось значение альфа-фактора. Этот инструмент не является вполне подходящим и требуется разработка более надёжного инструмента. В настоящее время рассматривается использование омега-фактора, который может быть использован в будущем для анализа рентабельности.
97. **Миссии по надзору РБ.** Мы отметили, что в трех РБ не проводилось никаких контрольных проверок миссиями, в частности по вопросам, касающимся механизма переводов ДП и В, хотя туда и направлялись миссии для оказания технической поддержки.
98. Региональное бюро для Восточной и Центральной Африки рассмотрело пару проектов, выполненных СО, входящими в его сферу деятельности, в которых в течение этого периода (с 15 апреля 2011 года по 30 сентября 2012 года) использовались инструменты ДП и В, однако это рассмотрение было ограничено, в основном, проверкой проектной документации, касающейся программы, и предложением ряда замечаний по ним.
99. Мы отметили, что регион ОМЖ оставил незначительный след с точки зрения составления программ в области ДП и В. ОМЖ оказывал техническую поддержку СО в их работе, направленной на изучение, разработку и осуществление проектов на базе ДП и В. Однако мы отметили, что контрольные миссии, как таковые, не проводились с целью проверки программ перевода денежных пособий. В контрольную матрицу для "программы" также не были включены вопросы, конкретно касающиеся ДП и В.
100. Поскольку основная часть проектов выполнялась всё ещё в форме пилотных проектов и РБ определили ряд областей рисков, то вполне можно было бы провести специальные миссии по надзору для оценки показателей деятельности. Соответствующие записи, касающиеся ДП и В, также необходимо внести в контрольную матрицу.
101. Штаб-квартира ВПП в ответ на наши замечания относительно более жёсткого контроля за проектами ДП и В заявила, что региональные финансовые сотрудники (РФС) на уровне РБ прошли подготовку по вопросам ДП и В и в настоящее время завершается работа над совместной директивой по вопросам денежных пособий и финансов, которая должна вскоре быть издана (до 31 декабря 2012 года) и должна

функционировать в качестве важного руководящего документа для управления ресурсами, финансами, для осуществления закупок и заключения контрактов на уровне СО, при поддержке и контроле со стороны РБ. Однако мы не заметили, что РФС играют какую-либо заметную роль в осуществлении контроля за проектами ДП и В на местах.

102. Региональное бюро для Южной Африки сообщило нам, что роль РФС в настоящее время пересматривается с целью акцентировать их внимание на новые процессы в деловой активности, а также внести ясность в их функции и обязанности. Ряд РФС в рамках РБ прошли профессиональную подготовку, которая позволила им приобрести дополнительные навыки для работы с проектами ДП и В.

Рекомендация 8

а) Региональным бюро (РБ) следует наращивать потенциал на уровне СО посредством своих вновь назначенных технических экспертов и играть более активную роль в оказании технической поддержки СО.

б) РБ в сотрудничестве со штаб-квартирой необходимо подготовить контрольные списки для осуществления надзора за проектами, осуществляемыми на основе ДП и В, и обеспечить надлежащий механизм надзора, в контексте своей повышенной ответственности в рамках новой организационной структуры (соответствие целевому назначению).

ii) Роль штаб-квартиры

103. В штаб-квартире ВПП действует Комитет по рассмотрению программ, в рамках которого осуществляется первый этап процесса утверждения проекта. Оперативная деятельность утверждается в соответствии с полномочиями, делегируемыми Директором Регионального бюро, Директором-исполнителем или Исполнительным бюро. Руководители страновых отделений несут ответственность за надлежащее осуществление проекта после его утверждения, а РБ оказывают поддержку и осуществляют надзорные функции.

104. Штаб-квартира ВПП обеспечивает корпоративный надзор и несет ответственность за осуществление общей отчётности. Поэтому она должна обеспечивать формирование корпоративных политических рамок, на основе которых СО и РБ могли бы осуществлять свою деятельность и преодолевать финансовые риски. Мы подтверждаем, что после создания в 2011 году Службы ОДХС, она занималась разработкой корпоративных руководящих принципов, направленных на содействие интеграции переводов ДП и В в программу работы ВПП. Вместе с тем, Служба ОДХС должна и далее обеспечивать наличие инструментов, систем и процедур для обеспечения широкомасштабного осуществления и расширения программ на базе ДП и В.

105. В Службе ОДХС заявили, что в настоящее время разрабатывается ряд инструментов на корпоративном уровне, чтобы лучше справляться с выявленными рисками, включая оценку финансового рынка, образцы контрактов, инструменты для создания потенциала мелких розничных торговцев, совместные директивы,

стандартные операционные процедуры, систему управления данными о получателях помощи и биометрическую регистрацию получателей помощи.

Рекомендация 9

В условиях расширения масштабов использования механизма ДП и В мы рекомендуем разработать в приоритетном порядке корпоративное руководство и инструменты для стандартизации и снижения рисков в этой области. Штаб-квартира ВПП должна играть более активную надзорную роль в связи с расширением использования этих методов ускоренными темпами, а также осуществлять сбор передовой практики в этой области и распространять ее среди всех СО.

IV. Создание потенциала

106. Метод перевода ДП и В является относительно новым способом осуществления проектов в ВПП. Хотя организация обладает многолетним опытом поставок продовольственной помощи, данный метод имеет пока экспериментальный статус. Поэтому важно, чтобы при осуществлении проектов с использованием данного метода организация обязательно приобретала необходимые средства для преодоления трудностей и вызовов, связанных с этим методом, о чём также идёт речь в различных отчётах об оценке.
107. Как часть деятельности по созданию потенциала для использования инструмента ДП и В, СО в Гаити сообщило о разработке совместно с Министерством сельского хозяйства пособия по проведению трудоёмких работ на основе результатов деятельности, которая проводилась после землетрясения в 2010 году, основанной на принципе "денежные пособия в обмен на труд". Пособие направлено на обеспечение стандартизации заработной платы, которую получают работники, и правил, которым должны подчиняться и следовать партнёры.
108. Мы отметили, что, в частности, на местном уровне, за некоторыми исключениями, перед началом осуществления проектов не проводилось никакой профессиональной подготовки ни для персонала ПС, ни для персонала ВПП. Отсутствие подготовленного персонала отмечалось также в качестве сдерживающих факторов в СО и РБ. Таким образом, настоятельно необходимо обеспечить структурированную и систематизированную профессиональную подготовку на местном уровне в связи с будущим расширением масштабов осуществления проектов на основе метода ДП и В.
109. Служба обмена денежных пособий заявила, что в 2012 году она подготовила более 250 руководителей старшего и оперативного звена по вопросам программы перевода ДП и В. Нам также сообщили в штаб-квартире, что разрабатывается учебный модуль для ПС, чтобы удовлетворять конкретные потребности, связанные с разработкой и осуществлением ДП и В.

Рекомендация 10

Мы рекомендуем, чтобы ВПП выпустила руководящие принципы в целях подготовки и наращивания потенциала, которые должны будут осуществляться в рамках деятельности, предваряющей осуществление проекта с привлечением сотрудников ВПП в РБ/СО, ПС и местных общин. Больше внимания следует уделять формированию потенциала, включая обзор опыта, накопленного действующими штатными сотрудниками, в области осуществления метода ДП и В, а также привлекая внешних специалистов, если это необходимо.

V. Последующие аудит и оценка**i) Внутренний аудит**

110. Мы отметили, что Управление по внутреннему аудиту (OSA) в июле 2010 года информировало об управленческой работе, проводимой штаб-квартирой в отношении инициативы ДП и В. Однако при рассмотрении отчётов о внутреннем аудите, который проводился в 2010 и 2011 годах в страновых отделениях Гаити, Ирака, Кении, Пакистана и Судана, мы не увидели никаких замечаний о работе механизмов перевода ДП и В, хотя в этих странах эти проекты осуществлялись.
111. Управление по внутреннему аудиту согласилось с этим анализом и заявило, что оно принимает во внимание риски, связанные с деятельностью, осуществляемой на основе ДП и В, как в период составления ежегодных планов работы, так и при планировании каждого аудиторского мероприятия, в соответствии с Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии Института внутренних аудиторов (ИВА), в частности, со Стандартом 2010 – Планирование. Следуя этому стандарту, OSA может проводить или не проводить детальную аудиторскую проверку деятельности, осуществляемой на базе ДП и В, в каждом посещаемом отделении, в зависимости от соответствующих рисков, связанных с этой деятельностью, в период проведения аудиторской проверки.
112. Мы высоко ценим то, что подразделение внутреннего аудита ВПП проводит свою работу в соответствии с международными стандартами проведения внутренней ревизии. Мы считаем замечания внутренней аудиторской проверки по программе перевода денежных средств на Филиппинах, завершённой в 2011 году, весьма полезными с точки зрения корректирующих мер, которые должны быть приняты в отношении будущей деятельности в этой области.
113. Мы также понимаем, что ВПП планирует в ближайшем будущем расширить масштабы деятельности в области ДП и В и довести её до 40 процентов от общего объёма оказываемой помощи. Поэтому ODXC и всему руководству ВПП необходимы своевременные рекомендации относительно осуществления проектов, основанных на работе этих механизмов, которые поступали бы из различных источников, а не только со стороны тех, кто фактически осуществляет эту программу.
114. Таким образом, мы считаем, что подразделение внутреннего аудита вполне может осуществлять в посещаемых его сотрудниками СО рассмотрение и анализ

проектов на базе ДП и В, чтобы внести вклад в процесс изучения, а также в совершенствование структуры и механизмов осуществления программы, связанной с методом перевода ДП и В.

ii) Отчёты об оценке воздействия

115. Отчёты об оценке воздействия, подготовленные независимыми агентствами/институтами/исследователями относительно пилотных проектов на базе методов ДП и В, осуществляемых в различных странах (Ирак, Кения, Пакистан, Государство Палестина, Филиппины, Шри-Ланка, Судан, Замбия и Зимбабве, и т. п.), содержат кладезь полезной информации и аналитических материалов, которые могли бы помочь повысить в будущем эффективность и действенность метода ДП и В. Это относится как к позитивным, так и к негативным аспектам, связанным с переводом ДП и В.
116. Мы отметили, что в связи с отсутствием стандартного шаблона для оценки, целевые области и параметры, на основе которых проводилась эта оценка, различались в рамках оценки каждого проекта. Например, в Шри-Ланке основное внимание было уделено использованию денежных пособий для удовлетворения различных целей получателей помощи; в Государстве Палестине предметом углубленного анализа стали последствия принимаемых мер для поставщиков и рынков; в Ираке значительный объём информации был посвящён результатам работы, связанной с оказанием помощи; на Филиппинах рассматривались методы использования денежных пособий и взаимодействие с органами местного самоуправления.
117. ВПП заявила, что Служба обмена денежных пособий разработает руководство для осуществления мониторинга на уровне программы, чтобы проводить оценку через определенные промежутки времени; Управление по оценке будет проводить политическую оценку метода ДП и В и в будущем может также рассмотреть вопрос о проведении серии оценок воздействия в рамках своей стратегии оценки.

Рекомендация 11

- a) На периодической основе следует проводить анализ воздействия на проекты ДП и В.*
- b) ВПП необходимо составить набор руководящих принципов для оценки воздействия механизма ДП и В с четким определением ключевых направлений, таких как определение получателей помощи, показатели деятельности ПС/ПФУ, взаимодействие с местными органами власти, гендерные вопросы, стратегия входа и выхода, краткосрочное воздействие на голод и отсутствие продовольственной безопасности, среднесрочное влияние на восстановление средств к существованию и долгосрочное воздействие на способность стран заботиться о своих гражданах. В зависимости от ситуации на местах, оценка воздействия может расширить исследования в некоторых областях, но отчетность необходимо будет составлять по всем областям, чтобы иметь полное представление о пользе механизма ДП и В.*

Приложение А

Подробная информация о бюджете и охвате получателей помощи

	Страновое отделение	Номер проекта	Всего в 2010 и 2011 годах		Дефицит (-) / избыток (+)		Получатели помощи в 2010 и 2011 годах		Дефицит (-) / избыток (+)	
			Планируемый бюджет ДП и В	Фактическая выплата ДП и В	Сумма	%%	Целевые	Фактически	Кол-во	%%
1	Афганистан	104270	900 000	1 238 815	338 815	38	60000	58068	-1932	-3
		200063	12 700 000	655 456	-12 044 544	-95	91251	35952	-55299	-61
2	Армения	100532	1 015 200	349 481	-665 719	-66	10000	4526	-5474	-55
3	Бангладеш	100454	22 464	13 052	-9 412	-42	107	45	-62	-58
		104100	19 458 985	12 060 212	-7 398 773	-38	440000	347690	-92310	-21
		107880	12 741 374	18 443 727	5 702 353	45	749610	749610	0	0
4	Буркина-Фасо	107730	4 942 351	4 275 028	-667 323	-14	267000	258410	-8590	-3
		200196	1 687 500	1 207 383	-480 117	-28	80000	109976	29976	37
5	Бурунди	200164	81 153	0	-81 153	-100	2000	0	-2000	-100
6	Камбоджа	200202	180 000	49 010	-130 990	-73	51600	22505	-29095	-56
7	Конго	200211	529 440	0	-529 440	-100	16836	0	-16836	-100
8	Демократическая Республика Конго	106080	606 664	471 013	-135 651	-22	24465	21086	-3379	-14
		200167	2 163 458	969 581	-1 193 877	-55	48998	48624	-374	-1
9	Кот-д'Ивуар	200255	2 343 157	1 542 398	-800 759	-34	60000	52220	-7780	-13
10	Эквадор	200275	466 500	0	-466 500	-100	16514	0	-16514	-100
11	Грузия	107870	5 069 530	922 425	-4 147 105	-82	49900	29350	-20550	-41
12	Гаити	108440	19 183 360	1 649 054	-17 534 306	-91	375000	211555	-163445	-44
		200110	61 727 400	31 101 003	-30 626 397	-50	854744	954830	100086	12
13	Ирак	107170	330 000	315 041	-14 959	-5	3000	4953	1953	65
		200035	3 025 575	2 779 559	-246016	-8	45588	58284	12696	28
14	Кения	106660	18 338 310	12 980 539	-5 357 771	-29	1187510	510096	-677414	-57
15	Лаосская Народно-Дем. Республика	103060	50 000	41 141	-8 859	-18	2292	4224	1932	84
16	Либерия	108210	1 930 800	234 485	-1 696 315	-88	31000	18355	-12645	-41
17	Мавритания	200334	350 000	350 000	0	0	18995	18695	-300	-2
18	Мозамбик	106000	1 407 988	502 662	-905 326	-64	25768	10477	-15291	-59
19	Мьянма	200032	650 000	12 523	-637 477	-98	37000	3270	-33730	-91
20	Непал	106760	2 643 450	2 077 441	-566 009	-21	360000	153787	-206213	-57
		200152	9 398 634	3 519 571	-5 879 063	-63	413901	207844	-206057	-50
21	Никарагуа	104440	394 560	389 520	-5 040	-1	2740	2705	-35	-1
22	Нигер	200051	6 960 720	2 981 047	-3 979 673	-57	517496	318416	-199080	-38
		200170	4 920 000	4 449 299	-470 701	-10	436100	360297	-75803	-17
23	Пакистан	102690	1 500 000	765 300	-734 700	-49	69000	73626	4626	7
		108280	1 600 008	1 152 000	-448 008	-28	70000	79779	9779	14
		200145	7 135 413	1 694 364	-5 441 049	-76	450000	112385	-337615	-75
		200177	24 217 672	6 012 210	-18 205 462	-75	2121000	351603	-1769397	-83
24	Палестина	103871	249 260	233 667	-15 593	-6	780	780	0	0
		107740	5 756 991	3 298 561	-2 458 430	-43	61498	37925	-23573	-38
		108170	4 280 636	4 426 013	145 377	3	30290	29172	-1118	-4
		200037	11 960 348	5 412 952	-6 547 396	-55	90139	32380	-57759	-64
25	Филиппины	200076	1 080 000	992 976	-87 024	-8	49822	49822	0	0
26	Сенегал	106120	6 949 810	3 585 386	-3 364 424	-48	209736	149451	-60285	-29
27	Сьерра-Леоне	105540	447 315	18 574	-428 741	-96	4400	2311	-2089	-47
		200062	1 323 000	488 320	-834 680	-63	34400	27029	-7371	-21
28	Сомали	200281	4 166 667	0	-4 166 667	-100	96000	0	-96000	-100
29	Судан	200027	5 957 642	3 145 353	-2 812 289	-47	245858	241919	-3939	-2
		200151	19 210 451	9 320 854	-9 889 597	-51	629578	629494	-84	0
30	Сирийская Арабская Республика	107170	503 200	315 041	-188 159	-37	7400	6281	-1119	-15
		200040	19 938 732	17 948 009	-1 990 723	-10	144600	140739	-3861	-3
31	Тунис	200307	0	0	0	0	50000	0	-50000	-100
32	Уганда	108070	2 661 188	492 767	-2 168 421	-81	61443	76366	14923	-24
33	Замбия	105940	7 568 942	5 421 184	-2 147 758	-28	566237	480961	-85276	-15
34	Зимбабве	105950	3 544 923	2 874 208	-670 715	-19	129680	88685	-40995	-32
		200162	11 095 000	3 460 595	-7 634 405	-69	146667	212539	65872	45
	Итого	Итого	337 365 771	176 638 801	160 726 970	-48	11547943	7399097	4148846	-36

Приложение В

Подробная информация о задержках в распределении ваучеров после создания

№ НРК	Проект	Дата первого сбора	Дата создания ваучеров	Срок между созданием и распространением ваучеров (в днях)
155271251	ВПП - проект антиретровирусных (АРВ) ваучеров	14 -09 -2010	20 -11 -2009	298
186990711	ВПП - проект ТБ ваучеров	16 -09 -2010	23 -11 -2009	297
236487711	ВПП - проект ТБ ваучеров	28 -09 -2010	08 -12 -2009	294
150322851	ВПП - проект ТБ ваучеров	13 -09 -2010	24 -11 -2009	293
198880731	ВПП - проект АРВ ваучеров	26 -09 -2010	09 -12 -2009	291
173000711	ВПП - проект ТБ ваучеров	16 -09 -2010	09 -12 -2009	281
203351711	ВПП - проект ТБ ваучеров	16 -09 -2010	09 -12 -2009	281
133513741	ВПП - проект АРВ ваучеров	14 -09 -2010	09 -12 -2009	279
305323741	ВПП - проект АРВ ваучеров	25 -10 -2010	24 -01 -2010	274
227028711	ВПП - проект АРВ ваучеров	25 -08 -2010	25 -11 -2009	273
206030711	ВПП - проект АРВ ваучеров	19 -08 -2010	28 -11 -2009	264
156489711	ВПП - проект ТБ ваучеров	20 -08 -2010	30 -11 -2009	263
152123711	ВПП - проект АРВ ваучеров	20 -08 -2010	01 -12 -2009	262
150887711	ВПП - проект АРВ ваучеров	29 -08 -2010	11 -12 -2009	261
107126181	ВПП - проект АРВ ваучеров	30 -08 -2010	14 -12 -2009	259
202242711	ВПП - проект ТБ ваучеров	10 -10 -2010	28 -01 -2010	255
216859681	ВПП - проект АРВ ваучеров	19 -08 -2010	09 -12 -2009	253
711806641	ВПП - проект АРВ ваучеров	17 -08 -2010	09 -12 -2009	251
246421711	ВПП - проект АРВ ваучеров	17 -08 -2010	10 -12 -2009	250
261093161	ВПП - проект ТБ ваучеров	17 -08 -2010	10 -12 -2009	250

Приложение С

Подробная информация, демонстрирующая дублирование номеров НРК

№ НРК	Кол-во копий НРК	Всего собрано ваучеров	Всего изъято из обращения ваучеров	Дата первого сбора	Дата последнего сбора
168843151	2	20	20	27 -04 -2010	15 -11 -2010
277612671	2	20	20	21 -04 -2010	18 -11 -2010
134655231	2	18	18	22 -04 -2010	15 -11 -2010
156606631	2	18	18	10 -05 -2010	02 -12 -2010
179302511	2	18	18	28 -04 -2010	12 -11 -2010
197732471	2	18	18	22 -04 -2010	15 -11 -2010
277198171	2	18	18	22 -04 -2010	25 -11 -2010
316321531	2	18	18	30 -04 -2010	16 -11 -2010
470780111	2	18	18	22 -04 -2010	19 -11 -2010
610940111	2	18	18	29 -04 -2010	15 -11 -2010
716397111	2	18	18	23 -04 -2010	16 -11 -2010
776479111	2	18	18	22 -04 -2010	19 -11 -2010
845798111	2	18	18	22 -04 -2010	19 -11 -2010
992971111	2	18	18	26 -04 -2010	16 -11 -2010

Приложение D

Подробная информация о недействительных номерах НРК и неправильной дате создания ваучера

№ НРК	Проект	Дата первого сбора	Дата создания ваучеров	Примечания
	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	11 -12 -2009	Недействительный номер НРК и дата сбора ваучера указана ранее даты его создания.
123456789	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	27 -11 -2009	Дата сбора ваучера указана ранее даты его создания.
112515191	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	20 -11 -2009	
318106741	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	20 -11 -2009	
107189181	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	18 -11 -2009	
33333	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	11 -11 -2009	Недействительный номер НРК и дата сбора ваучера указана ранее даты его создания.
228712681	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	11 -11 -2009	Дата сбора ваучера указана ранее даты его создания.
140161181	ВПП - проект АРВ ваучеров	15 -09 -2009	11 -11 -2009	
157571711	ВПП - проект АРВ ваучеров	04 -11 -2009	09 -12 -2009	
626689111	ВПП - проект ваучеров для умеренно недоедающих детей (ММС)	16 -04 -2010	17 -05 -2010	
171863711	ВПП - проект АРВ ваучеров	04 -11 -2009	03 -12 -2009	
289843531	ВПП - проект ММС ваучеров	15 -04 -2010	13 -05 -2010	
145064101	ВПП - проект ММС ваучеров	15 -04 -2010	13 -05 -2010	
793630111	ВПП - проект ММС ваучеров	15 -04 -2010	12 -05 -2010	
149352531	ВПП - проект ММС ваучеров	15 -04 -2010	12 -05 -2010	

Приложение Е

Подробная информация о механизмах подачи жалоб

Название СО	Действующая система
Бангладеш	Группа по мониторингу ВПП, действующая в распределительных пунктах, Независимое подразделение по соблюдению в СО и регулярные поездки сотрудника по рассмотрению жалоб на места, а также проведение встреч с получателями помощи
Буркина-Фасо	Комитеты по управлению в каждой деревне и муниципалитете
Кения	Несколько возможностей для подачи жалоб, включая комитеты по оказанию помощи, ПС, непосредственно сотрудники ВПП на местах и представители местной администрации
Пакистан	Бюро отзывов получателей помощи, имеющееся в провинциальном управлении и СО
Палестина	Обратная связь с получателями помощи в форме мониторинга
Сенегал	Местные комитеты
Сомали	В отделениях на местах проводятся встречи с членами общин, а жалобы регистрируются в местах распределения ваучеров
Судан	Номер горячей линии напечатан на ваучере. Распространение соответствующей информации до начала цикла распределения; персонал ВПП и ПС присутствуют при каждом распределении и на мобильных рынках. Персонал ВПП и ПС иногда присутствуют в магазинах торговцев на местном рынке. Проводятся обзорные совещания с представителями получателей помощи, торговцами и ПС.
Уганда, Филиппины	Оставлено на усмотрение ПС
Замбия	Распространяется информация о центрах помощи и ящиках для внесения предложений, а также о телефонных линиях ПС и ПФУ
Зимбабве	Использование регистрационного пункта в качестве службы поддержки и горячих линий

СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ДОКУМЕНТЕ

АРВ	антиретровирусные
BMS	решение по управлению данными о получателях помощи
ДП и В	денежные пособия и ваучеры
СО	страновое отделение
ПС	партнер по сотрудничеству
ЕМОР	чрезвычайная операция
ПФУ	поставщик финансовых услуг
МПС	мобильная поставка и сопровождение
НПО	неправительственные организации
НРК	национальная регистрационная карта
ODXC	Служба обмена денежных пособий
OMB	Региональное бюро для Азии (Бангкок)
OMJ	Региональное бюро для Южной Африки (Йоханнесбург)
OMN	Региональное бюро для Восточной и Центральной Африки (Найроби)
OSA	Управление по внутреннему аудиту
PRRO	длительная операция по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению
РБ	Региональное бюро
РФС	региональный финансовый сотрудник
СОП	стандартная операционная процедура
ТБ	туберкулез