
Distribution: General

Пункт 6 повестки дня

Дата: 7 мая 2019 года

WFP/EB.A/2019/6-E/1

Original: French

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

На рассмотрение

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

Заключение внешнего аудитора о страновых портфельных бюджетах

Проект решения*

Исполнительный совет принял к сведению "Заключение внешнего аудитора о страновых портфельных бюджетах" (WFP/EB.A/2019/6-E/1) и ответ руководства, содержащийся в документе WFP/EB.A/2019/6-E/1/Add.1, и призвал принять дальнейшие меры по выполнению содержащихся в нем рекомендаций с учетом озабоченностей, высказанных Исполнительным советом в ходе их обсуждения.

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

Координатор:

г-н Р. Беллин,
Директор Службы внешнего аудита
тел.: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ АУДИТОРА СТРАНОВЫЕ ПОРТФЕЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ

2018 финансовый год

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА – КОД ДОКУМЕНТА: РАМ-2019-9

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛИ, ОХВАТ И МЕТОД АУДИТА	6
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	9
III. ВВЕДЕНИЕ	11
IV. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	13
1. Бюджетное планирование	13
1.1 Этапы планирования	13
1.2 Утверждение стратегических планов	15
1.3 Координация с системой Организации Объединенных Наций	19
1.4 Охват и роль ССП	20
2. Исполнение бюджета	21
2.1 Новая структура затрат	22
2.2 Удобство восприятия данных о расходах	22
2.3 Сложность структуры бюджета	25
2.4 Обслуживание операций	28
3. Отчетность по бюджету	31
3.1 Информационные порталы	32
3.2 Обобщенная информация о структуре затрат в рамках СПБ	34
3.3 Бюджеты партнеров по сотрудничеству	38
3.4 Влияние реформы на доноров	40
V. ВЫВОДЫ	42
VI. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	43
ПРИЛОЖЕНИЕ. Оценка воздействия ССП на объем работы подразделений, занимающихся вопросами финансов и бюджета	46

РЕЗЮМЕ

Обеспечивая взаимосвязь между мероприятиями и результатами, страновые портфельные бюджеты способствуют укреплению подотчетности в ВПП и повышению согласованности ее деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций. **Тем не менее существуют возможности для дальнейшего совершенствования взаимодействия с другими организациями системы**, в частности, в связи с тем, что почти половина страновых стратегических планов не соответствует рамочным программам Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).

При утверждении страновых стратегических планов и соответствующих страновых портфельных бюджетов руководство ВПП вынуждено руководствоваться противоречащими друг другу указаниями членов Совета. С одной стороны, члены хотят получить общий обзор, облегчающий принятие решений, с другой – им необходима более подробная информация. Они имеют возможность ознакомиться с информацией, которая постоянно публикуется на нескольких порталах, но финансовые данные на разных порталах различаются. **В настоящем заключении даются рекомендации по повышению качества предоставляемой членам информации.**

Страновые стратегические планы формулируются с учетом определенных в результате оценки потребностей каждой страны. Предполагается, что при этом подходе должны учитываться фактические возможности страновых отделений по их удовлетворению, но есть сомнения в надежности и точности этих оценок, а также в том, как их следует толковать. Внешний аудитор считает, что **ВПП следует уточнить подход к определению потребностей как внутри самой Программы, так и для доноров.**

Страновые стратегические планы и страновые портфельные бюджеты позволили не только увязать мероприятия с целями, но и разработать новую структуру затрат, которая повышает прозрачность в использовании ресурсов. Распределение страновых портфельных бюджетов контролируется специалистами ВПП, но была выявлена необходимость упрощения его порядка. По результатам проведенной внешним аудитором проверки **выборки затрат в размере 56 млн долл. США** серьезных ошибок учета выявлено не было. Могут быть усовершенствованы и пояснены определенные параметры платежей партнерам по сотрудничеству. Предоставляемая страновым отделениям гибкость в отношении классификации мероприятий, которые они проводят в рамках общеорганизационных категорий деятельности, **снижает удобство восприятия агрегированных данных.** Подобным образом, переопределение содержания прямых вспомогательных расходов затрудняет сравнение их объемов с уровнем до реформы. Однако идеального решения не существует, так как ВПП вынуждена решать, что для нее важнее – стремление к точности данных или необходимость их обобщения. Эти выводы не ставят под сомнение важность реформы, затраты на которую, по прогнозам ВПП, составят **в общей сложности 59,4 млн долл. США.**

Проверенные в ходе аудита отделения на местах подтверждают, что в результате реформы **объем их работы вырос.** В настоящем заключении предлагаются методы объективной оценки дополнительной нагрузки. Чтобы установить, как изменения воздействуют на организацию работы и на сотрудников, ВПП должна будет оценить последствия преобразований и повышения административной нагрузки на длительный период.

Благодаря объединению планов освоения странового портфельного бюджета на общеорганизационном уровне у ВПП появляется возможность представлять отчетность обо всех элементах ее структуры затрат без сложной дополнительной обработки данных. **ВПП располагает возможностями точно отчитываться обо всех компонентах расходов на продовольственную помощь**, в т.ч. о тех ее элементах, которые в итоге становятся пищевыми продуктами. В настоящем заключении ВПП предлагается осуществлять регулярный мониторинг части этих показателей.

Однако пока рано говорить, позволят ли страновые портфельные бюджеты, как ожидается, сократить значительный объем предъявляемых донорами условий использования их взносов и повысить долю многолетних взносов.

I. ЦЕЛИ, ОХВАТ И МЕТОД АУДИТА

1. В соответствии с нашими уведомительными письмами от 12 июля и 18 декабря 2018 года, группа в составе шести внешних аудиторов провела аудиторскую проверку штаб-квартиры ВПП в Риме в два этапа, с 17 по 21 сентября 2018 года и с 28 января по 8 февраля 2019 года. Кроме того, важную роль в подготовке настоящего заключения, цель которого состояла в изучении портфельных бюджетов ВПП, сыграли все запланированные поездки в отделения на местах¹ в 2018–2019 финансовом году.
2. В соответствии с решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании статьи 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье 14 Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении на прием кандидатур на должность внешнего аудитора. Объявление о приеме кандидатур наряду с предложением услуг Счетной палаты, в особенности приведенное в нем подробное техническое предложение, которое было утверждено Советом, образуют круг его ведения.
4. В обязанности внешнего аудитора входят проверка отчетности ВПП (статья 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтет необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутренних механизмов финансового контроля и системы администрации и управления ВПП в целом (статья 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии со статьей 3.1 Финансовых положений на Директора-исполнителя возложено финансовое управление деятельностью ВПП, за которую он отчитывается перед Советом.
6. С Директором-исполнителем был подписан договор об оказании услуг с целью обеспечения полного понимания соответствующих обязанностей руководства и внешнего аудитора в соответствии с международными стандартами аудита. Кроме того, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор уведомляет Секретариат об охвате проводимых им проверок.
7. Настоящее заключение подготовлено в соответствии с годовым планом работы внешнего аудитора, представленным Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2018 года, в котором содержится подробная информация об аудитах, намеченных на период с июля 2018 года по июнь 2019 года. В соответствии со своим кругом ведения внешний аудитор обязан ежегодно готовить заключение о проверке финансовой отчетности ВПП (представляемое на утверждение Совета), сопровождаемое его заключением о состоянии счетов, два доклада о результативности деятельности ВПП и правомерности управления ею, называемые также докладами о проверке результативности (представляются на рассмотрение Совета), и письма в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения подразделений на местах (региональных бюро и страновых отделений). Внешний аудитор также утверждает проект ежегодного доклада о выполнении рекомендаций внешнего аудитора, представляемый Секретариатом на рассмотрение Совета.

¹ Региональные бюро в Найроби и Панаме, страновые отделения в Бангладеш, Гватемале, Гаити, Иордании, Объединенной Республики Танзания и Уганде

8. Аудиторская проверка страновых портфельных бюджетов была проведена в соответствии с Международными стандартами высших ревизионных учреждений (МСВРУ) в отношении аудиторских проверок эффективности и соблюдения нормативных положений, Финансовыми правилами ВПП и содержащимся в приложении к настоящему заключению дополнительным кругом ведения. Согласно этим стандартам, внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и применять критический подход в течение всего аудита.

9. Основной задачей аудиторской проверки было получение ответов на следующие вопросы:

- обеспечивают ли страновые портфельные бюджеты достаточную уверенность в соблюдении условий, оговариваемых донорами, и решений Исполнительного совета;
- достаточно ли ясно определены категории затрат, предусмотренные пересмотренным механизмом финансирования (оказание помощи, осуществление, скорректированные прямые вспомогательные расходы, косвенные вспомогательные расходы), чтобы избежать дублирования и обеспечить наглядность представления понесенных расходов;
- соответствуют ли средства, выделяемые партнерам по сотрудничеству, новой структуре бюджета;
- каково воздействие внедрения пересмотренного механизма финансирования на управление бюджетом и объем работы страновых отделений.

10. Все замечания и рекомендации были обсуждены с соответствующими сотрудниками, в частности, с сотрудниками Отдела бюджета и программ (RMB), в сопоставлении с Комплексным планом действий (КПД). Сопоставление по итогам аудита при участии директора отдела состоялось 8 февраля 2019 года. Секретариат подтвердил достоверность представленной фактической информации. В настоящем заключении в полной мере учтены его комментарии и ответы, представленные в письменном виде 22 марта 2019 года.

11. В ходе аудита, который проводится в соответствии с международными стандартами, проводится проверка эффективности и соблюдения требований по соответствующим критериям и анализируются причины отклонений от этих критериев. Цель состоит в том, чтобы ответить на основные вопросы аудиторской проверки и высказать рекомендации по улучшению ситуации. На первом этапе аудиторской проверки определяется "предмет проверки", т.е. оцениваемая информация или деятельность. В зависимости от задачи аудита он может приобретать различные формы и обладать разными характеристиками. Отвечающий критериям предмет должен быть определимым, так чтобы он поддавался систематической оценке в соответствии с критериями и изучался в соответствии с разработанными процедурами по сбору достаточных и надлежащих фактических данных для составления аудиторского заключения².

12. Предметом проверки стало изучение эффективности и действенности управления страновыми портфельными бюджетами, в частности, в свете цели обеспечить прозрачность ВПП в рамках пересмотренного механизма финансирования. Становые портфельные бюджеты изучались на различных этапах бюджетного цикла, в частности, на стадиях планирования, осуществления и отчетности.

² МСВРУ 100, пункты 22 и 26

13. Для их анализа внешний аудитор разработал логическую схему основных целей, которых ВПП стремится достичь с помощью страновых портфельных бюджетов, разделив эти цели на ближайшие, оперативные и стратегические. В рамках достижения целей каждого типа программой предусматриваются различные результаты: о достижении ближайших целей свидетельствуют фактические достижения; для достижения оперативных целей необходимы результаты, требующие более качественного анализа; достижение стратегических целей предполагает обеспечение ожидаемого долгосрочного воздействия, анализ которого скорее представляет собой оценку. Достижения, результаты и ожидаемые итоги, представленные в виде логической схемы, составляют основные критерии оценки результативности деятельности. Степень сложности оценки выполнения задач зависит от их статуса, а в ряде случаев – от их воздействия и может выходить за границы возможностей аудиторской проверки результативности. Исходя из логической схемы целей подход к разработке страновых портфельных бюджетов на основе логической схемы целей можно кратко описать следующим образом.

Ближайшие цели	Оперативные цели	Стратегические цели
<ul style="list-style-type: none"> • Определить потребности каждой страны, где работает ВПП. • Сформулировать стратегические цели, которые должны быть достигнуты в этих странах. • Установить взаимосвязь между расходами и мероприятиями ВПП, практическими результатами, непосредственными итогами, конечными результатами и стратегическими целями. • Разработать многолетний бюджет для каждого странового отделения ВПП исходя из вышеупомянутых потребностей и целей. • Обозначить приоритеты на основе прогнозов по взносам для разработки годовых планов осуществления. • К 2019 году внедрить новую структуру затрат во всех странах. • Обучить персонал на местах применению новой структуры бюджета и отчетности. • Адаптировать средства ИТ страновых отделений к новой структуре бюджета. 	<ul style="list-style-type: none"> • Представить донорам более прозрачную картину того, как используются их взносы. • Направить взносы на достижение предварительно определенных стратегических результатов. • Обеспечить страновым отделениям больше гибкости и предсказуемости в использовании этих взносов. • Углубить понимание различных аспектов мандата ВПП, который охватывает целый ряд сфер – от гуманитарной помощи до развития. • Увеличить объем директивных полномочий страновых отделений, с тем чтобы они играли направляющую роль в осуществлении мероприятий, которые они считают приоритетными. • Создать единый бюджетный механизм для различных страновых отделений. • Сделать отчетность страновых отделений более легкой для восприятия сотрудниками на местах и донорами. • Адаптировать структуру бюджета к местным реалиям в каждой стране, где работает ВПП. 	<ul style="list-style-type: none"> • Наладить основанные на доверии долговременные отношения между страновыми отделениями и донорами. • Более строгая подотчетность донорам. • Расширить свободу действий ВПП в отношениях с донорами. • Достигать стратегических целей ВПП в более короткие сроки. • Стимулировать финансирование мероприятий, направленных на устранение коренных причин голода. • Расширить возможности ВПП по информированию общественности о ее действиях. • Обеспечить более строгий стратегический контроль Исполнительного совета за расходами • Охранять ресурсы и повышать эффективность их использования. • Создать возможности для бюджетной оценки деятельности ВПП.
Достижения	Результаты	Ожидаемое воздействие

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

14. Рекомендации классифицированы по уровню их приоритетности.

- **1-й уровень** – основополагающий вопрос, требующий незамедлительных мер со стороны руководства;
- **2-й уровень** – менее острый вопрос контроля, который необходимо решить руководству;
- **3-й уровень** – вопрос, по которому могут быть усовершенствованы меры контроля и который доводится до сведения руководства.

Область	Уровень приоритетности	Проект рекомендаций
Информация для Исполнительного совета	2	1. Внешний аудитор рекомендует Секретариату: а) подготовить для сведения Исполнительного совета краткий документ, содержащий обзор комплексного плана действий, и б) проконсультироваться с государствами-членами с целью более точно определить, как удовлетворить их потребности, проводя различие между необходимой для управления стратегической информацией и подробной информацией о страновых стратегических планах и соответствующих бюджетах, которая должна публиковаться на различных сайтах и порталах ВПП.
Определение потребностей	1	2. Внешний аудитор рекомендует в стратегическом плане каждой страны описать метод, использованный для определения потребностей, в особенности принятые во внимание факторы, с тем чтобы реально оценить способность ВПП осуществить такие планы.
Взаимодействие с Организацией Объединенных Наций	2	3. Внешний аудитор рекомендует, чтобы циклы близящихся к завершению страновых стратегических планов (осуществление которых началось более трех лет назад), согласовывались с планами следующих планов рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).
Многосторонние страновые стратегические планы	3	4. Внешний аудитор рекомендует рассмотреть возможность осуществления многосторонних страновых стратегических планов.
ССП и призывы о внесении средств	2	5. Внешний аудитор рекомендует: а) чтобы, обращаясь с призывами о внесении средств, страновые отделения в большей мере опирались на содержание страновых стратегических планов и соответствующих бюджетов; и б) Секретариат и впредь призывать доноров предоставлять более гибкое и предсказуемое финансирование с целью повышения долгосрочной оперативной эффективности планов.
Исполнение бюджета	2	6. Внешний аудитор рекомендует проанализировать причины увеличения числа основных бюджетных и учетных операций, чтобы

Область	Уровень приоритетности	Проект рекомендаций
		оценить долгосрочное воздействие страновых портфельных бюджетов на руководство и персонал.
Информационные порталы	2	7. Внешний аудитор рекомендует сделать портал данных по ССП более информативным для пользователей, разместив на нем следующие сведения по каждой стране: а) бюджет для плана осуществления; б) расходы, понесенные за периоды менее года; в) сумма бюджета на вспомогательное обслуживание программ и административное обслуживание; г) доля косвенных вспомогательных расходов (изначально определенный уровень – 6,5%) и прямых вспомогательных расходов; д) потребности на шесть месяцев в сопоставлении с планом, подготовленным с учетом потребностей, и планом осуществления, а также соответствующие фактически привлеченные ресурсы.
Информационные порталы	2	8. Внешний аудитор рекомендует рационализировать функционирование действующих параллельно информационных порталов по страновым стратегическим планам, систематически указывая источники публикуемой на них информации, правила их функционирования, сроки обновления сведений и характер представляемых расходов (мероприятия, оказание помощи, осуществление, прямые и косвенные вспомогательные расходы).
Обобщенная информация о структуре затрат	1	9. Внешний аудитор рекомендует представлять в годовом плане управления страновые портфельные бюджеты, консолидированные на уровне ВПП, в разбивке по четырем категориям расходов высокого уровня (оказание помощи, осуществление, прямые и косвенные вспомогательные расходы) и сообщать об их изменении в сравнении с предыдущим годом.
Вспомогательные расходы	2	10. Внешний аудитор рекомендует, чтобы ВПП использовала возможности, открывающиеся в связи с новой структурой расходов, и ежегодно докладывала об изменении следующих показателей: общий уровень вспомогательных расходов, консолидированные вспомогательные расходы и расходы на осуществление и общий уровень соответствующих расходов.
Бюджеты партнеров по сотрудничеству	3	11. Внешний аудитор рекомендует отслеживать общую сумму ежегодно уплачиваемого партнерам по сотрудничеству вознаграждения за управленческие услуги и диапазон ставок такого вознаграждения, предусматриваемых соглашениями о сотрудничестве на местах.

III. ВВЕДЕНИЕ

15. На своей второй очередной сессии в ноябре 2016 года Исполнительный совет Всемирной продовольственной программы (ВПП) утвердил комплексный план действий – согласованный пакет документов, задающий направление реформам, в который вошли Стратегический план на 2017–2021 годы, политика в отношении страновых стратегических планов (ССП), обзор системы финансирования (ОСФ), которым была введена новая структура страновых портфельных бюджетов (СПБ) и страновая матрица результатов (СМР), в которой были представлены ключевые общеорганизационные показатели эффективности. Стратегический план на 2017–2021 годы, включая предусмотренную им общеорганизационную матрицу результатов, осуществляется с 2017 года. Внедрение страновых стратегических планов и страновых портфельных бюджетов началось в 2017 году и, как ожидается, будет завершено в 2019 году.

16. Цель страновых стратегических планов (ССП) состоит в том, чтобы дать страновым отделениям возможность более эффективно реализовывать общеорганизационную стратегию и реагировать на конкретные потребности стран, в которых работает ВПП. В них входят портфели мероприятий национального уровня не более чем на пять лет. При составлении этих планов, нацеленных на обеспечение максимальной отдачи Всемирной продовольственной программы в интересах бенефициаров, применяется подход с ориентацией на конечные результаты, а не проектный подход.

17. Стратегический план ВПП и страновые стратегические планы обеспечивают увязку стратегических целей ВПП³ с целями в области устойчивого развития (ЦУР), поставленными в принятой Организацией Объединенных Наций Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года⁴. Таким образом, действия ВПП представлены как прямо способствующие достижению ЦУР 2 "Поддержка усилий стран по ликвидации голода", или "Ликвидация голода", и ЦУР 17 "Партнерство в поддержку реализации ЦУР". Действия по достижению этих стратегических целей должны осуществляться на страновом уровне с учетом национального контекста, приоритетов и конкретных стратегий, которые служат основой для работы местных органов власти и партнеров ВПП.

³ Статья II Устава ВПП: "а) использование продовольственной помощи для поддержки социально-экономического развития; б) удовлетворение нужд беженцев и жертв других чрезвычайных ситуаций, нуждающихся в долговременной продовольственной помощи; с) содействие обеспечению продовольственной безопасности в мире согласно рекомендациям Организации Объединенных Наций и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).

⁴ <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>

Рисунок 1. Матрица результатов Стратегического плана ВПП на 2017–2021 годы



Источник: Стратегический план на 2017–2021 годы (стр. 18).

18. Каждый страновой стратегический план содержит страновой портфельный бюджет, предназначенный для достижения двух основных целей: прочно увязать ресурсы, деятельность и результаты; и объединить в единую структуру все привлеченные ресурсы и осуществляемые мероприятия на уровне страны. Эти две цели призваны облегчить представление донорам отчетности об использовании предоставленных ими взносов.

19. Комплексный план действий осуществляется в непростых условиях: несмотря на увеличение финансирования, разрыв между имеющимися в распоряжении гуманитарных организаций ресурсами и ожидаемыми потребностями за последние двадцать лет увеличился. В 2017 году объем международной гуманитарной помощи два года подряд рос на 3% в год и достиг 27,3 млрд долл. США; тем не менее сохранялся дефицит средств (41%) по сравнению с объемом, определенным в рамках процедуры призывов к совместным действиям Организации Объединенных Наций⁵.

20. Поскольку ВПП полностью финансируется за счет добровольных взносов, вопрос ресурсов становится еще более сложным. Приняв систему планирования, осуществления и бюджетной отчетности, которая увязывает ресурсы Организации с достигнутыми результатами, ВПП стремится продемонстрировать, что она оптимально использует ресурсы в своей деятельности, и при этом обеспечить прозрачность информации об усилиях, предпринимаемых ею для достижения цели по ликвидации голода. Всемирная продовольственная программа считает, что повышение прозрачности в конечном счете должно помочь ей привлекать более гибкое многолетнее финансирование для решения своих задач.

⁵ План управления ВПП на 2019–2021 годы, пункты 18–19

IV. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Бюджетное планирование

21. Бюджетная система, на смену которой приходят страновые стратегические планы и страновые портфельные бюджеты, была разработана для оказания продовольственной помощи на основе проектного подхода. ВПП составляла бюджет поступлений и расходов исходя из того, какие проекты планировалось осуществлять, при этом каждый проект подпадал под одну из четырех программных категорий⁶, определенных в статье II-2 Общих положений. При таком подходе не представлялась полная картина оперативной деятельности в конкретных странах. Кроме того, он не обеспечивал увязки с общей политикой и намеченными целями.

22. В новой системе оперативные потребности ВПП определяются исходя из результатов, которых предполагается достигнуть. Бюджет, разрабатываемый после подготовки странового стратегического плана, должен отражать результаты, которые должны быть достигнуты, выраженные в виде стратегических итогов, практических результатов и мероприятий.

1.1 Этапы планирования

23. Планирование страновых портфельных бюджетов осуществляется в два этапа: сначала **определяются оперативные потребности**, а затем производится **планирование на основе имеющихся ресурсов**. При выявлении потребностей, или составлении бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности⁷, за основу для определения необходимых для деятельности ресурсов берутся потребности. При планировании на основе имеющихся ресурсов приоритеты обозначаются в зависимости от прогнозируемых взносов.

1.1.1 Страновые стратегические планы

⁶ Статья II.2 Общих положений. Программные категории (в редакции, которая действовала до марта 2019 года).

"В интересах достижения целей ВПП Исполнительный совет устанавливает следующие категории программ:

- a) программы развития, к которым относятся программы продовольственной помощи и проекты, направленные на поддержку социально-экономического развития. В эту категорию входят проекты по восстановлению и подготовке к чрезвычайным ситуациям и техническое содействие развивающимся странам в организации или совершенствовании их собственных программ оказания продовольственной помощи;
- b) программы чрезвычайной помощи, предусматривающие поставку продовольствия для экстренных нужд;
- c) программы долгосрочного оказания чрезвычайной помощи тем, кто испытывает хроническую нехватку продовольствия; и
- d) программы специальных операций, к которым относятся меры, направленные на:
 - i) реконструкцию и укрепление инфраструктуры транспорта и снабжения в целях своевременной и эффективной доставки продовольственной помощи, особенно для экстренного и долгосрочного обеспечения чрезвычайных потребностей; и
 - ii) улучшение координации в рамках системы Организации Объединенных Наций и с другими партнерами путем совместного оказания определенных общих услуг".

⁷ Обзор системы финансирования (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1).

24. **Страновые стратегические планы**, которые опираются на матрицу результатов Стратегического плана ВПП по странам (см. рис. 1), представляют собой новый подход к планированию деятельности ВПП на срок до пяти лет. Они составляются по результатам обзоров, которые проводят правительства при поддержке ВПП⁸, и дополнительных оценок.

25. Механизм страновых стратегических планов, или, в зависимости от того, насколько далеко продвинулись в своей работе страны, временных страновых стратегических планов (ВССП), переходных временных страновых стратегических планов (ПВССП) и ограниченных чрезвычайных операций (ОЧО):

- определяет потребности страны, позицию, роль и конкретный вклад ВВП;
- устанавливает стратегические итоги, практические результаты и мероприятия ВПП в соответствии с планами гуманитарной помощи или договоренностями, заключенными по результатам консультаций с государствами и партнерами согласно национальным планам в области развития; и
- определяет ресурсы, техническую помощь и руководство, которые обеспечит ВПП⁹.

26. Страновые отделения разрабатывают собственные стратегические итоги, практические результаты и мероприятия, в соответствии со стандартными категориями, определенными в общеорганизационной матрице результатов ВПП на 2017–2021 годы. Такой подход должен обеспечить возможность сочетать гибкость адаптации и агрегирование результатов на уровне ВПП таким образом, чтобы каждое мероприятие было увязано со стратегическими результатами и целями ВПП. Стратегические итоги, практические результаты ССП и мероприятия в их рамках должны также согласовываться с соответствующими результатами и мероприятиями партнеров Всемирной продовольственной программы.

1.1.2 Страновые портфельные бюджеты

27. Все страновые стратегические планы включают **страновые портфельные бюджеты (СПБ)** с разбивкой по стратегическим итогам и мероприятиям ВПП. Страновой портфельный бюджет разрабатывается после определения взаимосвязей и обзора оперативных потребностей страны (план, основанный на потребностях), что позволяет страновому отделению определить бенефициаров, их число и необходимые виды помощи (продовольственная помощь, денежные пособия), график осуществления операций, плановые нормы продовольствия и т.д.

⁸ Национальные стратегические обзоры, посвященные "нулевому голоду". Политика в отношении стратегических страновых планов (WFP/EB.2/2016/4-C/Rev.1*), стр. 8.

⁹ Национальные стратегические обзоры, посвященные "нулевому голоду". Политика в отношении стратегических страновых планов (WFP/EB.2/2016/4-C/Rev.1*), стр. 8.

28. Таким образом, на утверждение Исполнительному совету представляется бюджет, необходимый для осуществления ССП в течение всего срока, на который он рассчитан. В СПБ указываются ориентировочные ежегодные доли финансирования по каждому календарному году, но после утверждения всех ССП Исполнительный совет ВПП утверждает СПБ на основе бюджета, в котором учтены все стратегические итоги, которых предполагается достигнуть в течение срока осуществления плана. Решения принимаются на уровне стратегических итогов, а не на уровне проектов, как при подготовке бюджетов ВПП по предыдущей схеме.

29. На 22 февраля 2019 года 39 из 82 страновых отделений осуществляли утвержденные ССП, 25 – переходные временные ССП (ПВССП), а 18 – временные ССП (ВССП)¹⁰.

1.1.3 Планы осуществления

30. После утверждения ССП и многолетнего бюджета страновое отделение разрабатывает стратегию мобилизации ресурсов и оценивает, какие средства оно рассчитывает получить от доноров. Поскольку оперативные потребности часто превышают фактический объем взносов, оно составляет **планы осуществления** на основе имеющихся ресурсов.

31. При этом приоритизируются мероприятия, корректируются число бенефициаров, нормы продовольствия и продолжительность оказания помощи. Таким образом, бюджеты для планов осуществления представляют собой второй уровень годового оперативного планирования в страновых отделениях и позволяют разграничивать потребности и планы, основанные на фактически имеющихся ресурсах.

32. Планы осуществления являются внутренним инструментом ВПП и не должны утверждаться Исполнительным советом. Они выполняются в рамках утвержденного Исполнительным советом бюджета. Отправной точкой для всего цикла планирования бюджета и определения максимального объема мероприятий ВПП остается оценка потребностей (за исключением случаев, когда ССП пересматриваются).

1.2 Утверждение стратегических планов

1.2.1. Информация для Исполнительного совета

33. Планирование с составлением бюджета исходя из эффективности оперативной деятельности позволяет точнее определить связи между необходимыми ресурсами и результатами (национальными целевыми показателями, увязанными со стратегическими целями, стратегическими итогами и мероприятиями) в конкретной стране, а также повысить прозрачность для заинтересованных сторон. Применение этого подхода помогает донорам получить более точную картину результатов, на достижение которых предполагается использовать их взносы.

¹⁰ Исключениями являются отделения в Йемене и Сомали: их временные ССП были утверждены Исполнительным советом, однако до 31 марта 2019 года они продолжали работать в соответствии с ранее принятой бюджетной структурой и начали функционировать в соответствии со своими временными ССП только с 1 апреля 2019 года.

34. В целом представители государств-доноров, встречи с которыми состоялись в штаб-квартире и в посещенных странах¹¹, положительно оценили проводимую ВПП реформу и усилия организации по ответам на их запросы в ходе консультаций.

35. **Внешний аудитор признает актуальность и значимость системы, применяемой при подготовке СПБ. Она обеспечивает взаимосвязь между мероприятиями и результатами и служит инструментом укрепления подотчетности в ВПП и повышения согласованности ее деятельности с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций.**

36. При подготовке документов, составляющих механизм планирования оперативной деятельности, в который входят ССП и соответствующие СПБ, затруднительно определить, **насколько подробной должна быть информация, представляемая на утверждение Исполнительному совету.**

37. Мнения, высказанные рядом государств, свидетельствуют о неопределенности ожиданий доноров в отношении ССП. Представленная в страновых стратегических планах информация на всех уровнях (вплоть до уровня обязательств по расходам) отличается высокой точностью, но для упрощения процесса Исполнительный совет просил представлять ему менее детализированные ССП, дающие представление о ситуации в целом. Однако по запросу Исполнительного совета страновые отделения или Отдел бюджета и программ (RMB) может представлять ему подробную информацию (например, количество метрических тонн риса, необходимое для оказания помощи определенной группе населения). Но при этом:

- шесть опрошенных членов Исполнительного совета¹² сообщили, что считают **информацию, предоставляемую Исполнительному совету, недостаточно подробной**. ССП утверждаются на общем уровне, т.е. на уровне стратегических итогов и областей деятельности. Было высказано мнение, что сложно получить доступ к более точной финансовой информации¹³. Например, в ССП отсутствуют показатели эффективности, анализ рисков, а также целевые и исходные контрольные показатели. Один из членов отметил, что **не понимает, как именно применяются ССП, учитывая отсутствие достаточных сведений на момент утверждения**, и в частности, привел пример денежных пособий. В ходе встречи на местах он указал, что одно страновое отделение распределяет среди населения ваучеры, при этом в ССП не указано, какая модель оказания помощи будет применяться;
- два члена Исполнительного совета высказали мнение, что в ССП не затрагиваются сквозные **вопросы**, которые представляют для них особый интерес, в частности, экологические или гендерные, хотя ВПП заявила, что работает над их интеграцией в ССП.

¹¹ Были проведены встречи с шестью донорами в штаб-квартире и встречи на местах с семью донорами в семи странах; т.е. в общей сложности состоялось 23 собеседования (6 в штаб-квартире и 17 на местах).

¹² Опрошенные члены Исполнительного совета попросили не называть их имена, так как они лишь подтверждали официальные позиции, выраженные в ходе сессий Исполнительного совета.

¹³ Два члена Исполнительного совета сообщили о трудностях с доступом к бюджетным и стратегическим данным ВПП, несмотря на возможность доступа к ним через интранет организации. Эти трудности возникают по ряду причин. Медленная реакция ВПП на вопросы, связанные с ИТ, ответы на которые могут помочь членам Исполнительного совета находить необходимые им данные в интранете. Сложность интранета ВПП в целом не позволяет получить непосредственный доступ к таким данным. Наконец, члены Исполнительного совета выразили пожелание получать уведомления о публикации каждого документа ВПП, содержащего бюджетные и стратегические данные (в настоящее время такие уведомления не направляются).

38. Помимо этого, систему усложнила увязка страновых мероприятий с общими результатами, на которые нацелена деятельность ВПП. Первые три уровня ССП (стратегические цели, или ЦУР, стратегические цели ВПП и стратегические итоги ВПП) обеспечивают их интеграцию в общесистемный подход ООН, но на этих уровнях не учитывается специфика стран. Расходы отслеживаются по трем направлениям: непосредственные стратегические итоги, области целенаправленного воздействия (кризисы, жизнестойкость, коренные причины) и мероприятия. Такой подход позволяет оптимизировать представление информации. Картина в целом становится яснее, но не легче для восприятия.

39. Объем четырех текстов, которые служат основой для Комплексного плана действий (КПД) в целом, составляет 129 страниц¹⁴. На начальном этапе его осуществления эти тексты подвергались различным изменениям. Они дополняются такими конкретными документами, как обзоры, посвященные "нулевому голоду". Углубить понимание ситуации в целом, как предполагается, позволит подготовка и регулярное обновление сводного документа объемом не более восьми или десяти страниц.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует Секретариату: а) подготовить для сведения Исполнительного совета краткий документ, содержащий обзор комплексного плана действий, и б) проконсультироваться с государствами-членами с целью более точно определить, как удовлетворить их потребности, проводя различие между необходимой для управления стратегической информацией и подробной информацией о страновых стратегических планах и соответствующих бюджетах, которая должна публиковаться на различных сайтах и порталах ВПП

1.2.2 Метод определения потребностей

40. Финансирование с учетом оперативных потребностей, определенных Всемирной продовольственной программой в ССП, рассчитывается в объемах, необходимых для оказания помощи не всем группам населения, испытывающим нехватку продовольствия, но лишь наиболее уязвимым из них. ССП разрабатываются по результатам оценки потребностей страны, которые ВПП в состоянии удовлетворить: это лишь та часть оцененных потребностей соответствующей страны, которые ВПП может удовлетворить в рамках своего оперативного потенциала и своего мандата. Таким образом, эти планы представляют собой компромисс между стремлением удовлетворить максимальный теоретический объем потребностей и способностью организации оказывать услуги; они позволяют сосредоточить усилия на наиболее уязвимых группах населения.

41. Общее число недоедающих в мире на 2017 год составляло 821 млн человек, включая почти 124 млн человек, столкнувшихся с проблемой острого отсутствия продовольственной безопасности, на решении которой организация намерена сосредоточить свои усилия; как планируется, благодаря ее помощи число страдающих от этой проблемы сократится на 78,8 млн человек¹⁵.

¹⁴ Стратегический план ВПП (2017–2021 годы) – 42 стр.; Политика в отношении стратегических страновых планов – 22 стр.; Обзор системы финансирования – 25 стр.; пересмотренная общеорганизационная матрица результатов (2017–2021 годы) – 40 стр.

¹⁵ План управления ВПП на 2019–2021 годы, пункт 52 и таблица III.1.

42. Ориентация ВПП не на общие потребности, а на те, которые она способна удовлетворить, с учетом ее мандата и по согласованию с получающими помощь правительствами, закреплена в Плане управления ВПП и страновых стратегических планах. Однако внешний аудитор обнаружил, что не все заинтересованные стороны (доноры и сотрудники на местах) ясно понимают эту концепцию.

43. Соответственно, возможно неверное понимание того, что фактически представляет собой бюджет. Учитываются ли в нем ресурсы, которые могут использоваться для проведения операций в странах, где действует ВПП (план осуществления), или которые необходимы для их осуществления (план на основе потребностей)? ВПП формулирует свои оперативные потребности скорее в расчете на привлечение финансирования, чем с целью планирования бюджета.

44. На общеорганизационном уровне разрыв между потребностями, определенными с применением вышеуказанного подхода, и фактически поступающими средствами можно проиллюстрировать с помощью таблицы ниже.

Таблица 1. Оперативные потребности и планы осуществления, 2016–2019 годы (в млн долл. США)

	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год
Оперативные потребности	8 687	9 007	9 011	9 796
План осуществления	4 744	5 385	5 878	6 479
Прогнозируемый разрыв в финансировании (%)	45	40	35	34

Источник: План управления ВПП

45. Во избежание недопонимания со стороны доноров и государств-получателей было бы полезно **уточнить следующие понятия**: теоретические потребности; приоритетные потребности целевых групп населения; корректировка потребностей с учетом потенциала организации по их удовлетворению; и потребности, распределенные по уровню приоритетности.

46. Хотя потребности, которые, как полагает ВПП, она в состоянии удовлетворить, оцениваются лишь приблизительно, наличие значительного разрыва между этими потребностями и бюджетами на основе имеющихся ресурсов (где указана треть потребностей, определенных в 2019 году) может привести к скептическому отношению со стороны ряда доноров. Например, некоторые доноры, с которыми группа по проведению аудита встречалась на местах, высказали удивление в связи с разрывом между потребностями, которые планируется удовлетворить, и достижениями, и выразили недовольство излишне амбициозными проектами в рамках ССП, которые были сочтены нереалистичными с учетом ограничений на местах и фактических возможностей Организации. Один из доноров заявил, что такие действия могут быть истолкованы как неэффективность деятельности ВПП, что не способствует преодолению опасений в ненадлежащем использовании поступающих средств и, как следствие, повышению взносов и сокращению целевого финансирования.

47. Еще одним источником риска является возможность переноса внесенных средств между статьями расходов. Система в ее нынешнем виде позволяет в рамках одного отделения переносить средства между мероприятиями, нацеленными на получение одного и того же стратегического итога, если это не целевые средства и если не был превышен бюджет на осуществление ССП. Существует опасность, что, стремясь повысить гибкость в управлении собственными средствами, отделение определит для себя максимальный бюджет, не имея возможности использовать финансовые средства, если они будут получены. Такой подход может привести к недостаточной прозрачности по отношению к донорам. Однако этот риск ограничивается низкой долей взносов, не предназначенных для конкретных целей, а также тем, что ВПП представляет донорам доклады об использовании их средств.

48. Хотя предполагается, что применяемый при утверждении ССП подход на основе потребностей должен обеспечить учет фактических возможностей страновых отделений по их осуществлению, в Докладе о внутреннем аудите комплексного плана действий от апреля 2018 года содержатся заключения с оговорками¹⁶, которые подтверждают опасения, высказанные рядом доноров. В некоторых ССП отсутствует оценка потенциала ВПП по осуществлению конкретных мероприятий. Кроме того, отмечается неоднородность методов оценки потребностей. В некоторых страновых отделениях прогнозы корректировались с учетом финансирования в предыдущие периоды; в ряде других отделений потребности формулировались в расчете на привлечение средств.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует в стратегическом плане каждой страны описать метод, использованный для определения потребностей, в особенности принятые во внимание факторы, с тем чтобы реально оценить способность ВПП осуществить такие планы.

1.3 Координация с системой Организации Объединенных Наций

49. Рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) представляют собой матрицы среднесрочных стратегических результатов, которые призваны служить ориентиром при определении генеральной линии учреждений системы ООН и направлять их коллективные действия в странах в целях решения проблем развития национального уровня, требующих приоритетного внимания.

50. Длительность почти половины циклов ССП (48,9%¹⁷) не согласована с РПООНПР. Это расхождение объясняется стремлением не растягивать внедрение новой системы на несколько лет. Однако такая синхронизация должна быть важным фактором оптимизации сотрудничества между учреждениями системы Организации Объединенных Наций с точки зрения как более точного распределения полномочий, так и взаимодействия в долгосрочной перспективе.

51. Циклы РПООНПР и ССП согласовывались только тогда, когда для этого не требовалось дополнительных усилий, т.е. когда совпадали даты публикации этих рамочных документов. ВПП уделяла приоритетное внимание сотрудничеству с правительствами при проведении стратегических обзоров, посвященных "нулевому голоду", с помощью которых национальная стратегия согласовывалась с ЦУР 2. Вопрос согласования был поднят в стратегической оценке ССП, в экспериментальном порядке проведенной Управлением по оценке (OEV), и затронут в ответе руководства на рекомендации, сформулированные в докладе по ее результатам¹⁸.

¹⁶ Internal Audit on the Integrated Road Map Pilot Phase in WFP, Internal Audit Report - AR/18/05. Примечание 7, стр. 21.

¹⁷ Данные, представленные ВПП, по состоянию на 31 января 2019 года.

¹⁸ WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1; стр. 5: "Будет проведен всеобъемлющий управленческий анализ, который будет увязан со среднесрочным обзором стратегического плана и будет касаться всех принимаемых усилий, в том числе прилагаемых региональными бюро, с учетом конечных результатов текущей реформы системы развития Организации Объединенных Наций, включая рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и обновленную систему координаторов-резидентов, и ее последствий для страновых групп Организации Объединенных Наций. В обзоре будут рассматриваться следующие вопросы: согласование с национальными приоритетами и развитием стратегических партнерств, ход работы по повышению гибкости и предсказуемости финансирования и согласование ССП с РПООНПР".

52. Согласование в момент публикации следующей РПООНПР чревато прекращением реализации ряда осуществляемых ССП и необходимостью повторно выполнять значительный объем работы по подготовке ССП быстрее, чем предполагалось. С другой стороны, при согласовании не возникает разрыв, который сохраняется в течение нескольких лет и с которым связана необходимость дополнительных пояснений.

53. Конструктивный подход может состоять в том, чтобы согласовывать только ССП, которые на момент начала реализации РПООНПР осуществляются уже в течение трех с половиной – четырех лет.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует, чтобы циклы близящихся к завершению страновых стратегических планов (осуществление которых началось более трех лет назад), согласовывались с планами следующих планов рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).

1.4 Охват и роль ССП

1.4.1 Многострановые стратегические планы – теоретическая возможность

54. Наличие страновых стратегических планов позволяет точно определить ответственное за реализацию подразделение.

55. В настоящее время общие для нескольких стран важные вопросы (например, проблема сирийских беженцев) решаются без необходимости подготовки общего документа. Тем не менее возникает вопрос, не будут ли планы, охватывающие несколько стран, сталкивающихся со схожими трудностями, способствовать привлечению взносов от потенциальных доноров более эффективно, чем документы, касающиеся менее масштабных тем.

56. Повышенная важность проблемы, распространяющейся на более значительную территорию, может привлечь к ней более широкий интерес этих доноров. Отделения уже сейчас работают в нескольких странах¹⁹. ВПП проинформировала внешнего аудитора, что первый многострановой стратегический план будет представлен на утверждение Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2019 года.

57. Эффективность таких многострановых СП еще предстоит подтвердить; однако такой подход может быть применен в экспериментальном порядке в ряде конкретных районов.

58. Чтобы сохранить порядок ответственности осуществляющих учреждений, ВПП может изучить возможность поручить региональному бюро координацию разработки проекта во взаимодействии с директорами соответствующих страновых отделений и возложить на последние ответственность за осуществление в странах.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует рассмотреть возможность осуществления многострановых стратегических планов.

¹⁹ В частности, в Центральной Америке

1.4.2 ССП и призывы о внесении средств

59. После собеседований на местах с сотрудниками, отвечающими за связи с донорами и частным сектором, выяснилось, что в ряде стран подразделения, занимающиеся вопросами партнерств, не задействуют ССП и соответствующие бюджеты в повседневном взаимодействии с представителями доноров как средство привлечения взносов. Отделения предпочитают направлять отдельные призывы о внесении средств исходя из профиля каждого донора с акцентом на какой-либо аспект деятельности либо несколько компонентов различных мероприятий.

60. Существует четыре причины, по которым ССП и соответствующие СПБ не направляются донорам напрямую:

- штаб-квартира не дала никаких указаний по этому вопросу в принципе;
- у доноров может не быть желания подробно изучать ССП и соответствующие бюджетные вопросы либо времени на это;
- призывы о внесении средств следует приоритизировать с учетом первоочередных потребностей, связанных с текущими операциями;
- при представлении ССП существует риск того, что доноры будут финансировать только определенные виды деятельности (помощь беженцам и в целом деятельность, связанную с ситуациями, находящимися в центре внимания), тогда как в новой системе отдел отношений с донорами может выбирать, о какой деятельности информировать доноров, и выдвигать на первый план мероприятия, которые в противном случае остались бы без внимания.

61. Причины того, что ССП и связанный с ними бюджет не используются непосредственно для обращений к донорам, можно понять, но такой подход не обеспечивает прозрачности, которая является одной из заявленных целей реформы.

62. Внешний аудитор считает, что для решения проблемы прозрачности ВПП следует рекомендовать сотрудникам страновых отделений делать более заметный акцент на страновых стратегических планах в своих призывах о внесении средств. Это позволит донорам лучше понять логику работы ВПП и получить представление об общем воздействии направленных ими взносов. Вряд ли такая мера приведет к прекращению потока целевых взносов, однако она может способствовать тому, чтобы доноры направляли взносы на более широкий диапазон мероприятий, на которые они изначально не планировали выделять средства.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует: а) чтобы при обращении с призывами о внесении средств страновые отделения в большей мере опирались на содержание страновых стратегических планов и соответствующих бюджетов; и б) Секретариат и впредь обращался к донорам с просьбой о предоставлении более гибкого и предсказуемого финансирования с целью максимального повышения долгосрочной оперативной эффективности планов.

2. Исполнение бюджета

63. Страновые стратегические планы и страновые портфельные бюджеты позволили не только увязать мероприятия со стратегическими целями, задачами и результатами, но и создать новую структуру затрат. Она способствует повышению прозрачности использования ресурсов, к которому стремится ВПП.

2.1 Новая структура затрат

64. С помощью странового портфельного бюджета определяется, какие ресурсы необходимы для деятельности ВПП на страновом уровне.

65. Нижним уровнем планирования и бюджетного контроля за страновыми отделениями со стороны штаб-квартиры являются мероприятия²⁰. Говоря конкретно, это означает, что, если та или иная деятельность ориентирована на разные группы бенефициаров или ведется в разных географических районах, расходы на нее планируются только на уровне мероприятий. Этот же принцип применим к бюджетному контролю: расходы не могут превышать суммы, предусмотренные в целом на уровне мероприятий.

66. При этом страновые отделения управляют исполнением бюджета посредством составления смет расходов и учета затрат. По каждому запланированному мероприятию страновым бюджетом предусматриваются сметные ассигнования и учет расходов на пяти уровнях:

- уровень 1: категории расходов высокого уровня (расходы на оказание денежной помощи, расходы на осуществление, прямые и косвенные вспомогательные расходы);
- уровень 2: модели оказания помощи (продовольственная помощь, предоставление денежных пособий, укрепление потенциала и оказание услуг);
- уровень 3: распределение продовольствия и денежные пособия (сопоставление объема помощи и расходов на ее оказание);
- уровень 4: распределение расходов на различные модели оказания помощи по категориям планирования расходов (например, расходы на транспортировку, хранение и субсидии партнерам по сотрудничеству);
- уровень 5: разбивка расходов в рамках категорий планирования расходов по статьям (например, подразделение транспорта на морской и внутренний водный).

67. При планировании мероприятий и распределения ресурсов с отображением на **вертикальной оси** (взаимосвязь, см. рис. 1) также используется **горизонтальная ось** разбивки расходов с целью их оценки и регистрации.

2.2. Удобство восприятия данных о расходах

68. Новая структура затрат **облегчает выявление факторов их возникновения**. На смену десяти составляющим затрат, которые использовались в предыдущей системе²¹, пришли четыре категории высокого уровня: затраты на оказание помощи, затраты на осуществление, скорректированные прямые и косвенные вспомогательные расходы.

²⁰ Руководство по СПб.

²¹ Обзор системы финансирования, пункт 38.

Рисунок 2: Структура затрат до и после перехода на систему СПБ



Источник: Руководство по комплексному плану действий.

СТХО – сухопутная транспортировка, хранение и обработка; ДПОР – другие прямые операционные расходы

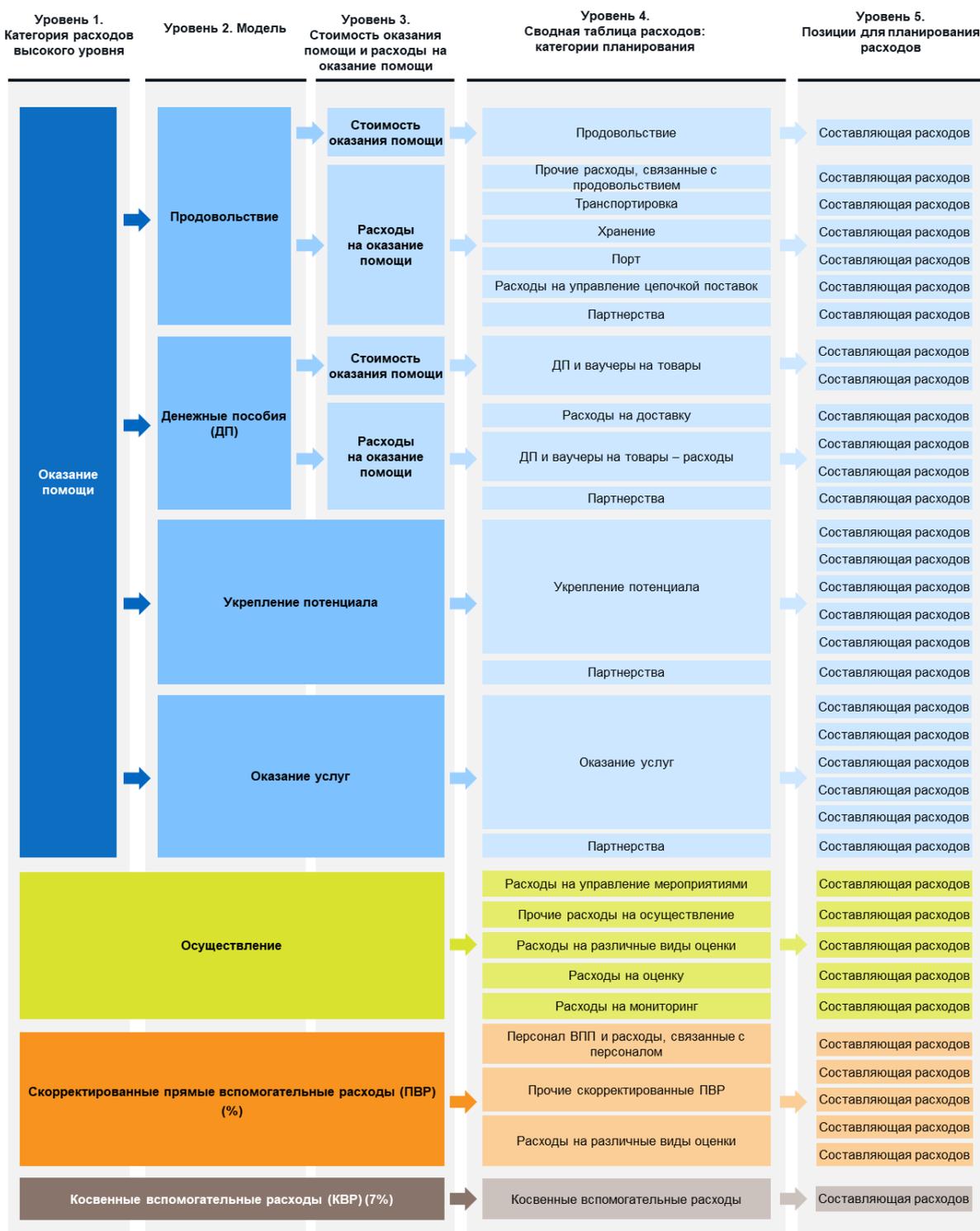
69. Категории расходов высокого уровня определяются следующим образом²².

- **Расходы на оказание помощи** – это расходы, которые непосредственно дополняют стоимость продовольственных товаров и денежных пособий, а также затраты на предоставление продовольственной помощи и денежных пособий, мероприятия по укреплению потенциала и оказание услуг. Таким образом, расходы на оказание помощи определяются как стоимость самой помощи в совокупности с неотделимыми от нее расходами. Например, расходы на транспортировку товара неотделимы от самого товара.
- **Расходы на осуществление** – это все расходы, непосредственно относящиеся к осуществлению деятельности, связанной с предоставлением помощи. Такие расходы не повышают напрямую ценность помощи и не всегда носят характер, специфичный для той или иной модели помощи. Расходы на осуществление относятся к конкретному мероприятию; это могут быть расходы на персонал, непосредственно участвующий в его проведении, например, занимающийся организацией школьного питания.
- **Скорректированные прямые вспомогательные расходы** – это все регулируемые на страновом уровне расходы, связанные с различными мероприятиями, относящимися к оказанию помощи и осуществлению программ. Они относятся на мероприятия с разбивкой по долям годовых расходов на оказание помощи и расходов на осуществление, приходящимся на конкретные страновые отделения. Такие расходы возникают при наличии в стране структуры ВПП, и их объем определяется масштабами деятельности в стране.
- **Косвенные вспомогательные расходы (КВР)** – это, в частности, накладные расходы на обеспечение мероприятий, не связанные непосредственно с их проведением.

²² Определения приведены в соответствии с Руководством по СПБ, Руководством по комплексному плану действий и Обзором системы финансирования.

70. Внутри категорий высокого уровня выделяются более мелкие группы, такие как модели деятельности и категории затрат.

Рисунок 3. Категории расходов



Источник: Обзор системы финансирования:

71. Новая структура обеспечивает ряд преимуществ с точки зрения прозрачности:

- четыре категории расходов высокого уровня, на которые заменяются 10 категорий, применявшиеся в предыдущей структуре, позволяют **более наглядно** описать характер понесенных расходов;

- стоимость **оказания продовольственной и денежной помощи, непосредственно поступающей бенефициарам**, представляется отдельно от сопутствующих затрат (таких как транспортные расходы и затраты партнеров по сотрудничеству);
- **уточняется концепция прямых вспомогательных расходов**. В отличие от расходов на осуществление, которые возникают в связи с конкретным мероприятием и зависят от модели оказания помощи, ПВР относятся к обеспечению работы отделения в целом.
- категория "**другие прямые операционные расходы**" (ДПОР), которая ранее включала расходы различного характера, разделена на более прозрачные подкатегории: расходы, непосредственно связанные с оказанием помощи (затраты партнеров по сотрудничеству, расходы на упаковку продуктов питания, переработку сырьевых товаров и т.д.), и затраты в связи с осуществлением (обучение, семинары-практикумы и т.д.).

72. **В целом отмеченные изменения в классификации затрат должны способствовать повышению удобства восприятия данных. Категории обоснованны и логичны, и принцип их определения не является предметом критики.**

2.3 Сложность структуры бюджета

73. В новой структуре бюджета предусмотрены **четыре критерия распределения расходов**, которые должны учитываться при составлении любого бюджетного документа и расчете затрат: непосредственные стратегические результаты и воздействие, направления деятельности (области целенаправленного воздействия: кризисы, жизнестойкость и коренные причины), программные категории (необусловленная передача ресурсов с целью поддержания доступа к продовольствию) и категории затрат (оказание помощи, осуществление и т.д.).

74. Операциям присваиваются несколько кодов: код, указывающий на вид деятельности, непосредственное воздействие и стратегический итог (или код структуры классификации работ (WBS)); код статьи обязательств, указывающий на категорию расходов; и код главной бухгалтерской книги, показывающий характер расходов.

75. Подробно разъясняется, каким образом расходы относятся к категориям высокого уровня и соответствующим статьям обязательств. Расходы по четырем моделям помощи (продовольствие, денежные пособия, укрепление потенциала и предоставление услуг) разбиваются на самые мелкие подкатегории (категория 5 на рис. 3) – например, транспортные расходы, связанные с продовольственной помощью, распределяются по видам транспорта (внутренний, сухопутный). В общей сложности по состоянию на конец декабря были определены 28 категорий бюджетных расходов, из которых 13 относятся к предоставлению продовольственной помощи. Выделено 13 категорий по видам мероприятий.

76. Руководство по СПБ было разработано в ноябре 2016 года, и система постепенно совершенствовалась: к 16 ноября 2018 года оно было пересмотрено десять раз. Кроме того, был внесен ряд изменений, направленных на упрощение системы. В настоящее время значительных изменений Руководства не предполагается. Затраты классифицируются по принципу принадлежности к категориям высокого уровня, моделям оказания помощи и на третьем уровне – исходя из различий между стоимостью оказания помощи и затратами на него. Кроме того, приводятся неисчерпывающие примеры типов расходов.

2.3.1 Процесс упрощения

77. Всемирная продовольственная программа осведомлена о сложности внедряемой системы. Учитывая трудности применения новой бюджетной структуры, в 2019 году классификация расходов была упрощена. Изменения коснулись расходов на осуществление, расходов на предоставление услуг и распределения административных расходов.

- Все расходы на осуществление, которые ранее распределялись по четырем категориям, были объединены в единую категорию четвертого уровня. Такое упрощение не меняет принципов распределения затрат. Оно производится с целью избежать излишней детализации, которая не приносит пользы. Еще одним важным изменением является упрощение структуры затрат на предоставление услуг.
- Что касается административных расходов, таких как расходы на автотранспорт, а также расходы на аренду помещений и текущие расходы отделений на местах, то они были распределены по трем категориям высокого уровня (оказание помощи, осуществление и прямые вспомогательные расходы) и девяти подкатегориям четвертого уровня в зависимости от типа помощи или мероприятия. В результате упрощения все затраты на конкретные мероприятия из категории "оказание помощи" были перенесены в категорию "осуществление". Вынужденные административные расходы составляют около 86 млн долл. США, или 0,67% расходов по ССП.

78. В результате упрощения структура бюджета практически не изменилась, но объем работы значительно сократился.

2.3.2 Категории мероприятий

79. ВПП определила 13 категорий общеорганизационных мероприятий, перечень которых приводится в Приложении I пересмотренной общеорганизационной матрицы результатов ВПП на 2017–2021 годы²³. Эти категории позволяют увязать деятельность на местах с целями ВПП. Согласно Руководству по СПБ, мероприятие может быть отнесено только к одной категории²⁴, например, "необусловленная передача ресурсов для поддержки доступа к продовольствию" или "организация школьного питания".

80. Штаб-квартира передала решение вопроса о том, какие мероприятия следует включать в ССП, на усмотрение страновых отделений. Соответствующие решения принимаются на местном уровне в соответствии со стандартными категориями ВПП, а также с национальными приоритетами, в зависимости от контекста. Поэтому в разных странах мероприятия могут называться по-разному, но в отчетности, направляемой в штаб-квартиру, они относятся к конкретным общеорганизационным категориям. Описания мероприятий представляются в свободной форме и, в зависимости от результатов оценки на местном уровне, они могут быть более или менее подробными. Например:

- в **ССП Гватемалы** содержится мероприятие "Предоставление специализированной питательной пищи детям в возрасте 6–23 месяца и доведение информации об изменении поведения до женщин и мужчин, с тем

²³ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1

²⁴ Распределение по мероприятиям используется для обобщения данных, публикуемых на портале Плана управления ВПП по категории NPA (Профилактика неполноценного питания) и аналитическом портале (<https://mpdata.wfp.org/> и <https://irm.analytics.wfp.org/category/plaSMSnning>)

чтобы рацион питания целевых групп населения обеспечивал население достаточным количеством нутриентов", а в **ССП Уганды** включено мероприятие "Предоставление продовольственной помощи и помощи в обеспечении питания беженцам". Оба мероприятия относятся к категории 1 "необусловленная передача ресурсов для поддержания доступа к продовольствию" (URT). Таким образом, общеорганизационные категории объединяют достаточно неоднородные мероприятия, и, исходя из ряда аспектов мероприятий, приведенных в качестве примеров выше, они также могут быть отнесены к категории 5 "борьба с последствиями неполноценного питания" (NTA).

81. Эти примеры иллюстрируют два фактора, которые **осложняют восприятие агрегированных данных и в конечном счете ослабляют установленные с помощью новой структуры связи между ресурсами и результатами.**

- Отсутствие единообразия в определении мероприятий приводит к возникновению **диспропорций между ССП** в зависимости от того, дробятся ли категории в целях наглядности или, наоборот, объединяются в целях упрощения.
- В мероприятия, определенные на уровне ССП, могут включаться разные виды деятельности. Таким образом, в рамках мероприятия, направленного главным образом на безусловное распределение продовольствия ("необусловленная передача ресурсов для поддержания доступа к продовольствию"), может осуществляться деятельность в области питания, профилактики неполноценного питания или школьного питания (которая должна относиться соответственно к категориям "преодоление последствий неполноценного питания", "профилактика неполноценного питания" и "школьное питание"). Отнесение всех расходов к общеорганизационным категориям мероприятий ведет к **объединению неоднородных мер**, что делает менее наглядной информацию о фактически ведущейся деятельности.

82. Организация подвергается двум противоположным рискам:

- если требовать от страновых отделений, чтобы они более точно распределяли мероприятия по категориям, возникает риск дробления бюджета и повышения рабочей нагрузки;
- если сохранять существующее положение дел на страновом уровне, возникает риск объединения в общеорганизационные категории разнородных данных.

83. **Внешнему аудитору затруднительно на основе вышеизложенных выводов сформулировать рекомендацию, выполнение которой не приведет ни к излишнему повышению объема и сложности работы, ни к сохранению системы, при которой данные объединяются по категориям таким образом, что информация об осуществляемых мероприятиях становится менее наглядной. Внешний аудитор предлагает ВПП рассмотреть альтернативные компромиссные решения, которые позволят сохранить согласованную структуру бюджета с распределением мероприятий по категориям, не ограничить возможность стран разрабатывать ССП по собственному усмотрению, с учетом местных проблем и условий, и при этом не повысить рабочую нагрузку на сотрудников, отвечающих за подготовку бюджетов и расчет расходов, до неприемлемого уровня. Одним из вариантов может быть разрешение корректировать распределение затрат по мероприятиям постфактум или создавать смешанные категории (например, распределение продовольствия и питание).**

2.3.3 Учетная документация по затратам

84. Собеседования с персоналом в ходе проверок шести страновых отделений (Бангладеш, Гаити, Гватемала, Иордания, Объединенная Республика Танзания и Уганда) и двух региональных бюро (Найроби и Панама) в рамках контроля за осуществлением реформы показали, что в целом сотрудники имеют достаточно полное представление о новых категориях расходов. Качество публикуемой штаб-квартирой документации считается удовлетворительным.

85. Но проблема заключается не столько в понимании новой модели бюджета, сколько в ее применении, так как для перехода на новую систему требуются достаточно обширные технические знания. Например, в Уганде сотрудники, занимающиеся вопросами бюджета и финансов, отметили, что вспомогательный персонал отделения еще не полностью разобрался в новой структуре затрат.

86. Внешний аудитор провел анализ выборки расходов в шести страновых отделениях, которые он посетил, чтобы проверить, распределяются ли расходы по типам при их отнесении к соответствующим категориям расходов. **В выборку вошли не менее 45 операций по различным статьям расходов за первые восемь месяцев 2018 года на общую сумму 56,4 млн долл. США.** По результатам тестов был сделан вывод, что отчетность по распределению расходов в целом контролируется удовлетворительно.

87. При изучении выборки операций **не было выявлено существенных ошибок в разбивке** затрат по типам при отнесении к категориям.

88. Тем не менее было обнаружено, что в нескольких страновых отделениях принята практика временного отнесения расходов в категорию, к которой они не должны относиться, в связи с отсутствием доступных средств.

89. **Сотрудники отделений сообщили внешнему аудитору, что планируют изменить эти записи и отразить расходы в надлежащих категориях. ВПП следует обращаться к этой практике как можно реже и принять меры к исправлению положения, поскольку такие временные меры снижают прозрачность расходов, обеспечиваемую новой структурой, до внесения корректировок. Поскольку не было получено данных, заставляющих предположить, что такие корректировки не вносятся, внешний аудитор обращает внимание ВПП на этот вопрос, но не выносит рекомендаций.**

2.4 Обслуживание операций

90. По данным Отдела бюджета и программ (RMB), плановый бюджет на развертывание Комплексного плана действий в 2017–2019 годах составлял 59,4 млн долл. США (в 2017 году – 30,4 млн долл. США, в 2018 году – 19 млн долл. США, а в 2019 году – 10 млн долл. США). RMB считает невозможным отдельно оценить расходы на внедрение страновых портфельных бюджетов, так как они являются неотъемлемой частью Комплексного плана действий.

91. По мнению директоров страновых отделений, разработка, внедрение страновых стратегических планов и страновых портфельных бюджетов и управление ими увеличивают объем задач, но позволяют более эффективно удовлетворять потребности стран, увеличивая число синергетических связей между мероприятиями. ССП и СПБ позволяют более наглядно представить информацию о деятельности ВПП внешним партнерам и донорам и подтвердить ее роль в качестве учреждения, не только осуществляющего операции по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, но и занимающегося проблемами развития.

92. Все опрошенные сотрудники по вопросам финансов и бюджета в посещенных страновых отделениях и региональных бюро подтверждают, что реформа привела к увеличению объема их работы. Они считают, что увеличение нагрузки лишь отчасти обусловлено периодом изменений, связанным с внедрением системы ССП. По их мнению, система стала сложнее в более глубоком смысле.

3.3.1. Краткосрочное воздействие

93. Изменение бюджетной системы привело к увеличению объема работы сотрудников, при этом один из элементов такого воздействия, как представляется, носит скорее временный характер. Необходимы дальнейшие усилия по обучению и технической адаптации.

- В 2017 году было проведено масштабное мероприятие по **обучению** в рамках внедрения системы ССП. Несмотря на усилия сотрудников штаб-квартиры и региональных бюро, на начальном этапе персоналу необходимы поддержка и руководство, к оказанию которых привлекаются руководящие сотрудники, что увеличивает их рабочую нагрузку (такая ситуация складывается в Гаити, Иордании и региональных бюро в Найроби и Панаме). Такое положение характерно для периода изменений в любой организации.
- Отделение в Бангладеш, которое внедрило ССП одним из первых, провело самооценку времени, затрачиваемого руководством на подготовку планов, на следующих трех этапах внедрения системы: планирование, подготовительная работа и внедрение. Как сообщили руководители, по их подсчетам, они проводили примерно 60% своего рабочего времени в подразделении, ответственном за бюджеты и программы, и 40% времени в других отделах (кадровом, финансовом, отделе мониторинга и оценки и других вспомогательных подразделениях)²⁵.

94. В ходе внедрения новых планов возник ряд технических трудностей.

- Отделение в Бангладеш сообщало в штаб-квартиру о проблемах, связанных с осуществлением СПБ в части указания расходов на осуществление, относящихся к соглашениям о сотрудничестве на местах (ССТМ), а для обеспечения соответствия между общими бухгалтерскими книгами, мероприятиями и категориями расходов потребовалась адаптация кодов главной бухгалтерской книги.
- Как указали сотрудники отделения в Гаити, использование при составлении бюджета различных инструментов также увеличивает объем работы сотрудников, в особенности подразделения, отвечающего за бюджеты и программы. Например, при подготовке ССП на июль 2019 года необходимо составить бюджет в таблице Excel и лишь затем внести информацию, содержащуюся в системе WINGS, в ИБП (инструмент бюджетного планирования); это требует множества лишних действий и дополнительно

²⁵ Следует принимать к сведению результаты оценки времени, затраченного на внедрение системы ССП, но с осторожностью относиться к цифрам, которые приводятся лишь со слов сотрудников и не подтверждаются, например, табелями учета рабочего времени.

осложняется сбоями систем ИТ. Автоматическая интеграция ИБП с планом осуществления отсутствует. Сотрудники регионального бюро в Панаме сообщили, что после внедрения ИБП в марте 2018 года они должны были вручную переносить в ИБП все документы, ранее утвержденные в системе СОМЕТ.

- Отчетность об исполнении бюджета необходимо представлять в новом формате годового странового доклада (ГСД), которым был заменен стандартный доклад по проектам. Еще одним видом отчетности, представляемой в штаб-квартиру, являются страновые планы управления операциями (СПУО), не связанные напрямую с годовым страновым докладом. Таким образом, не только переход на новую сетку расчета расходов, но и внедрение системы ССП в целом существенно повышает нагрузку на сотрудников.

2.4.2 Долгосрочное воздействие

95. Изменение системы имеет не только краткосрочные последствия; объем работы вырос и в долгосрочной перспективе, что связано с повышением точности расчета бюджета, ростом числа отражаемых в нем мероприятий и увеличением числа категорий расходов.

96. Переход с 10 категорий расходов по ограниченному количеству проектов на 4 категории высокого уровня призван упростить процесс. Но категории высокого уровня делятся на подкатегории уровней 2, 3, 4 и 5; в результате общее число подкатегорий расходов достигает 28. Вследствие увеличения числа категорий расходов и роста количества мероприятий, которые пришли на смену проектам (всего предусмотрено 13 возможных категорий мероприятий) возникает эффект множителя и автоматически возрастает объем работы.

- Сотрудники отделения в Уганде отмечают, что практически вся их работа касается управления всего двумя проектами (одной страновой программой (СП) и одной долгосрочной операцией по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению (ДОЧПВ)) и все их задачи (анализ субсидий, распоряжение ими, контроль и исполнение бюджета и подготовка докладов о текущей работе) относятся только к этим проектам, но после внедрения системы ССП их задачи усложнились: теперь отделение должно представлять подробные отчеты по 10 мероприятиям, осуществляемым в стране; контролировать бюджет на уровне этих мероприятий; и представлять информацию в разделе, посвященном анализу взносов, в разбивке по моделям оказания помощи и категориям расходов на осуществление этих мероприятий.
- Региональное бюро в Панаме указало, что отделение в Колумбии, которое ранее управляло ограниченным количеством проектов, теперь осуществляет стратегический план, охватывающий девять мероприятий, и отчитывается по 33 бюджетным кодам вместо 18, а число статей расходов, о которых докладывает отделение в Гаити, возросло с 8 до 32. Работники отделения в Объединенной Республике Танзания подчеркнули, что перед внесением данных о распределении расходов по мероприятиям в бюджетную систему они должны выполнять предварительные расчеты в таблицах Excel. Та же информация поступила от сотрудников регионального бюро в Найроби и страновых отделений в Уганде и Бангладеш.
- Страновое отделение в Уганде провело фактическое исследование по вопросу о распределении расходов по персоналу отдела цепочки поставок за период с ноября 2017 года (до введения системы ССП) по март 2018 года (после внедрения этой системы), которое показало, что если ранее данные представлялись в разбивке по 12 строкам, то теперь – по 45 строкам.

- В результате выполнение таких задач, как оформление заказов на поставку, может требовать больше времени (отделение в Объединенной Республике Танзания). Кроме того, примерно в два раза больше времени затрачивается на оформление платежных ведомостей (отделение в Гватемале).

97. Внешний аудитор предпринял попытку объективно измерить возможное увеличение административной нагрузки, для чего сравнил число отдельных бюджетных операций за периоды с октября по ноябрь 2016 года (до введения ССП) и с октября по ноябрь 2018 года (после перехода на ССП) по выборке, в которую вошли страновые отделения, проверенные в 2018 году, и проверенное в 2017 году отделение в Зимбабве, которая стала одной из первых стран, внедривших ССП. Учитывались бюджетные статьи, обязательства по выплате заработной платы международным сотрудникам и консультантам в разбивке по различным категориям и, наконец, число строк расходов.

98. Результаты расчетов, которые были по просьбе внешнего аудитора выполнены сотрудниками, занимающимися вопросами финансов, прилагаются к настоящему заключению. Они свидетельствуют об общем **увеличении объема бюджетных и учетных операций в рассматриваемых странах**: за период с 2016 по 2018 год среднее число бюджетных строк выросло на 52%; число строк, касающихся начисления заработной платы международным сотрудникам, – в среднем примерно на 70%; а число строк расходов – приблизительно на 35%.

99. **Увеличение объема бюджетных и учетных операций, которое связано с более подробным представлением структуры расходов и заменой проектов на значительное число мероприятий, стало обратной стороной обеспечения прозрачности, на которое направлены ССП. Полученные результаты явно указывают на рост административной нагрузки, особенно в части составления и контроля бюджета.**

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует проанализировать причины увеличения числа основных бюджетных и учетных операций, чтобы оценить долгосрочное воздействие страновых портфельных бюджетов на руководство и персонал.

3. Отчетность по бюджету

100. Оценка эффективности работы ВПП в сопоставлении с преследуемыми целями стала важнейшим элементом ее организационной стратегии. Согласно своему Стратегическому плану на 2017–2021 год, ВПП обязана демонстрировать "прозрачность и подотчетность управления своими ресурсами, которые позволяют разрабатывать научно обоснованные мероприятия и достигать результатов, сохраняя при этом контроль над расходами". Информация об исполнении страновых портфельных бюджетов распространяется в нескольких формах.

- Каждое страновое отделение готовит ежегодные доклады, включая стандартные отчеты по проектам (СОП) и годовые страновые доклады (ГСД) по мероприятиям в рамках ССП, используя платформу SPRING, которая интегрирована в COMET и другие платформы организации оперативной деятельности.
- На уровне штаб-квартиры оценка результативности деятельности проводится с помощью годового отчета о деятельности, в котором приводятся данные о полученных результатах в свете достижения двух ЦУР (2 и 17) и эффективности руководства. Общеорганизационные показатели эффективности представляются в общеорганизационной матрице результатов (ОМР) и плане управления.

101. Кроме того, на нескольких порталах публикуются доклады об осуществлении ССП и исполнении соответствующих СПБ за периоды менее года.

3.1 Информационные порталы

3.1.1 Портал данных по ССП

102. В июне 2018 года начал действовать портал для государств-членов²⁶ (портал данных по ССП)²⁷, где размещается информация об осуществлении страновых стратегических планов, утвержденных Исполнительным советом. Это основная информация, необходимая для мониторинга хода работы по осуществлению ССП в отдельных странах. С 2017 года на разработку портала потрачено 0,6 млн долл. США; в бюджете на 2019 год на его ведение выделено еще 0,6 млн долл. США.

103. На странице портала, посвященной финансовым средствам, планировалось публиковать информацию о потребностях, плане осуществления и понесенных расходах. Однако на момент проведения аудиторской проверки было невозможно изучить бюджет на основе имеющихся ресурсов и, следовательно, параллельно проанализировать бюджет и понесенные расходы.

104. Информация о расходах обновляется только раз в год, по завершении подготовки годовых страновых докладов (ГСД). Поэтому **на момент проведения проверки на портале были размещены данные о расходах только за 2017 год**. С учетом задачи обеспечить прозрачность, поставленной ВПП перед принятием комплексного плана действий, рекомендуется обновлять данные чаще. Кроме того, на портале не указываются суммы, выделяемые на косвенные вспомогательные расходы (КВР).

105. Если размещать на портале по ССП финансовые данные из плана осуществления, регулярно обновлять данные о расходах и выполнить небольшие доработки портала, он станет источником доступной и последовательной информации о финансовых аспектах деятельности ВПП в странах. Как было отмечено Аудиторским комитетом на его 147-м заседании, решение о внесении любой новой информации должно приниматься только после анализа соотношения ее ценности и дополнительной работы, необходимой для ее представления.

106. За период с июля 2018 года по февраль 2019 года портал посетили немногим более 1500 внутренних пользователей, среднее время, проведенное ими на портале, составило 4 минуты 24 секунды, а доля повторных посещений – 32%. Кроме того, 163 представителя делегаций и 82 представителя 193 государств – членов ВПП (т.е. 42% государств-членов) обратились в ВПП с запросом о предоставлении идентификатора и пароля для доступа к личному кабинету. Эти 163 пользователя фактически посещали портал всего 66 раз (что не обязательно соответствует 66 отдельным пользователям). Необходимо приложить значительные усилия для ознакомления потенциальных пользователей с этим инструментом и обеспечения его соответствия их потребностям.

²⁶ Доступ предоставлен 193 государствам-членам ВПП/Организации Объединенных Наций, являющимся членами Исполнительного совета или наблюдателями. Их список приводится в Приложении А к Общим правилам ВПП.

²⁷ <https://CSPdata.wfp.org/>

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует сделать портал данных по ССП более информативным для пользователей, разместив на нем следующие сведения по каждой стране: а) бюджет для плана осуществления; б) расходы, понесенные за периоды менее года; в) сумма бюджета на вспомогательное обслуживание программ и административное обслуживание; г) доля косвенных вспомогательных расходов (изначально определенный уровень – 6,5%) и прямых вспомогательных расходов; д) потребности на шесть месяцев в сопоставлении с планом, подготовленным с учетом потребностей, и планом осуществления, а также соответствующие фактически привлеченные ресурсы.

3.1.2. Различные информационные порталы

107. Бюджетная и/и финансовая информация, относящаяся к осуществлению ССП, публикуется как минимум на четырех²⁸ порталах. Они ориентированы на разных пользователей, и часть из них предназначена для внутреннего, а часть – для внешнего пользования. Например, государства-члены имеют доступ к portalу данных по ССП и portalу плана управления. Помимо этого, различаются даты обновления используемых данных, а также порядок учета прямых и косвенных вспомогательных расходов и расходов на осуществление.

108. Наличие нескольких порталов объясняется тем, что они служат разным целям; тем не менее необходимо пояснить характер размещаемой на них информации. Во избежание непонимания со стороны пользователей и надзорных органов, которые могут иметь доступ ко всем порталам, необходимо пояснить различия в их структуре и содержании. В настоящее время в рамках усилий по обеспечению согласованности осуществляется проект "Информационная панель ВПП".

109. Возможно, следует описать вышеуказанные четыре портала с точки зрения представленных на них данных и частоты их обновления.

Таблица 2. Характеристика четырех порталов, на которых размещаются бюджетные и финансовые данные по ССП

Портал	Имеющиеся данные	Частота обновления
<u>Портал плана управления</u>	Бюджет – на текущий и следующий год (n+1) (БП и ПО)	<i>в момент утверждения ПУ</i>
<u>Информационная панель ВПП</u>	Бюджет – за текущий и предыдущий год (n-1) (БП и ПО) Расходы – n-1	<i>в момент утверждения ГСД</i>
<u>Платформа отчетности по КПД</u>	Бюджет – все годы (БП и ПО) Расходы – все годы	<i>Постоянно</i>
<u>Портал данных по ССП</u>	Бюджет – текущий год (n) (БП и ПО) Расходы – n	<i>Постоянно – утверждение ССП и бюджет ПО Ежеквартально – по расходам</i>

Источник: внешний аудитор, по данным с порталов ВПП.

ГСД – годовой страновой доклад; ПО – план осуществления; ПУ – план управления; БП – бюджет, определенный с учетом потребностей.

²⁸ <https://mpdata.wfp.org/>; <https://PSPdata.wfp.org/index>; <http://beta.info.wfp.org/>; <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>

110. На всех порталах публикуются бюджетные данные из одних и тех же источников. Рекомендуется применять более систематический подход к их представлению. Данные обновляются с разной периодичностью: если информация по ССП и планам их осуществления публикуется нерегулярно, то данные о расходах вносятся постоянно. Кроме того, производятся неофициальные корректировки данных при подготовке плана управления. Для ВПП будет полезно выработать ясные, согласованные правила обновления данных по различным программам и довести их до сведения пользователей.

111. На разных порталах представляются следующие данные: расходы на оказание помощи²⁹; расходы на мероприятия; расходы на осуществление³⁰; прямые вспомогательные расходы³¹; бюджет косвенных вспомогательных расходов³². Что касается исполнения бюджетов, то на порталах никогда не указывается объем возмещения косвенных вспомогательных расходов по ставке, применяемой к любому взносу ("ставке покрытия КВР").

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует рационализировать содержание действующих параллельно информационных порталов по страновым стратегическим планам, систематически указывая источники публикуемой на них информации, правила и сроки ее обновления и характер представляемых расходов (мероприятия, оказание денежной помощи, осуществление, прямые и косвенные вспомогательные расходы).

3.2. Обобщенная информация о структуре затрат в рамках СПБ

112. План управления не содержит сводной информации ни о ресурсах, выделяемых в рамках страновых портфельных бюджетов, в разбивке по категориям расходов высокого уровня, ни об их динамике³³. В настоящее время они не могут быть представлены ни ретроспективно, ни по состоянию на 2019 год, поскольку страны еще не завершили процесс перехода на единую структуру страновых портфельных бюджетов.

113. Данные из страновых портфельных бюджетов позволяют ознакомиться со структурой расходов консолидированных страновых портфельных бюджетов на общеорганизационном уровне в том виде, в котором информация о ней может быть представлена в плане управления на будущий период³⁴.

²⁹ beta.info, данные по моделям оказания помощи; аналитика по КПД;

³⁰ beta.info, данные по категориям мероприятий; аналитика по КПД; данные по ССП, данные по мероприятиям в рамках ССП.

³¹ irm.analytics; данные по ССП, данные по мероприятиям в рамках ССП.

³² mpdata; данные по ССП на главной странице портала.

³³ В Плане управления на 2019–2021 год частично представлены следующие элементы: оказание помощи (пункт 84); косвенные вспомогательные расходы (пункт 102); прямые вспомогательные расходы (пункт 116).

³⁴ Представленные в настоящем документе суммы отличаются от цифр, которые приводятся в плане осуществления, и соответствуют цифрам, представленным в Плане управления (общая сумма финансирования – 7,9 млрд долл. США и 6,8 млрд. долл. США; КВР – 514,3 млн долл. США и 409 млн долл. США; ПВР – 346 млн. долл. США и 328 млн долл. США), так как за время, прошедшее с ноября 2018 года, на балансе ВПП были зарегистрированы новые ресурсы.

Таблица 3. Обобщенное представление страновых портфельных бюджетов (в долл. США)

План осуществления	2018 год ³⁵		2019 год	
	Объем	%	Объем	%
Оказание помощи	4 024 096 267	82,1%	7 004 804 408	83,1%
Освоенные средства	337 183 045	6,9%	562 780 871	6,7%
Прямые вспомогательные расходы	242 012 666	4,9%	346 139 659	4,1%
Промежуточный итог	4 603 291 978	93,9%	7 913 724 938	93,9%
Косвенные вспомогательные расходы	299 213 979	6,1%	514 392 121	6,1%
Итого	4 902 505 957	100,0%	8 428 117 059	100,0%

Источник: внешний аудитор, по информации, извлеченной из базы аналитических данных (по состоянию на 20 февраля 2019 года).

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует представлять в годовом плане управления страновые портфельные бюджеты, консолидированные на уровне ВПП, в разбивке по четырем категориям расходов высокого уровня (оказание денежной помощи, осуществление, прямые и косвенные вспомогательные расходы) и информацию об их изменении в сравнении с предыдущим годом.

3.2.1 Прямые вспомогательные расходы

114. Прямые вспомогательные расходы (ПВР) определены в Финансовых положениях как расходы, которые непосредственно связаны с поддержкой той или иной операции и более не потребуются в случае ее прекращения. Сумма этих расходов на 2019 год, по оценкам, составляет 328 млн долл. США³⁶.

115. Судя по данным, приведенным в плане управления ВПП на 2019–2021 годы, с 2016 по 2019 год уровень ПВР резко снизился (с 11,9 до 5,1% от общей суммы расходов по плану осуществления). Однако, как поясняется в плане управления, это снижение связано с изменением в определении понятия прямых вспомогательных расходов и сужением его объема.

116. Таким образом, уровни ПВР невозможно сравнивать, и не имеет смысла отражать их в плане управления в разбивке по периодам. Чтобы установить, в какой мере варьировался уровень прямых вспомогательных расходов, необходимо проанализировать ПВР за предыдущие периоды и провести достоверное сравнение, что, как сообщила ВПП, технически невозможно.

117. Это техническое ограничение не позволяет ВПП отслеживать фактическую динамику своих прямых вспомогательных расходов за период с 2016 года (последнего года, когда действовала прежняя структура бюджета). Тем не менее внешний аудитор принял решение не выносить рекомендацию о пересчете объема прямых вспомогательных расходов до перехода на новые категории расходов постфактум, так как счел, что польза от такого пересчета недостаточно велика, чтобы оправдать дополнительные трудозатраты.

³⁵ Данные за 2018 год приводятся без учета стран, где пока не введены ССП.

³⁶ План управления ВПП на 2019–2021 годы, пункт 102

3.2.2 Косвенные вспомогательные расходы

118. Косвенные вспомогательные расходы (КВР) определены в Финансовых положениях как расходы на поддержку реализации проектов и мероприятий, которые не связаны непосредственно с их осуществлением. Базой для их определения являются все взносы, поступающие в ВПП. С января 2018 года все КВР рассчитываются по ставке 6,5% от полученных взносов³⁷. Ранее она составляла 7%. В исключительных случаях применяется ставка 4% – она распространяется на взносы правительств стран на осуществление программ в их собственных странах, а также взносы развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

119. За счет КВР финансируется бюджет расходов на поддержку программ и административное обслуживание (ППА). Согласно определению в Финансовых положениях, бюджет ППА представляет собой часть бюджета ВПП, относящуюся к косвенной поддержке деятельности ВПП. Ставку КВР и объем бюджета ППА ежегодно утверждает Исполнительный совет. Данные об их уровне отражаются в Плане управления.

120. В течение последних шести лет суммарный объем КВР регулярно превышал общий объем бюджета ППА. Излишки направляются на счет выравнивания бюджета на поддержку программ и административное обслуживание:

121. За пять лет (с 2014 по 2019 год) бюджет ППА вырос с 282 млн долл. США до 385 млн долл. США (на 36,7%).

3.3.2 Общие вспомогательные расходы

122. Благодаря единой общеорганизационной структуре расходов в рамках страновых портфельных бюджетов у ВПП появляется возможность представлять отчетность обо всех элементах ее структуры затрат без сложной дополнительной обработки данных. **Она располагает возможностями точно отчитываться обо всех компонентах расходов на продовольственную помощь³⁸, в т.ч. о тех, которые в итоге преобразуются в пищевые продукты.**

³⁷ Решение 2017/EB.2 (WFP/EB.2/2017/11).

³⁸ Таблица аналитических данных (по состоянию на 21 февраля 2019 года). План осуществления. Данные за 2018 год представлены только по средствам, которые распределяются через страновые портфельные бюджеты. Страны, чьи бюджеты регулируются в соответствии с прежним бюджетным механизмом, не учитывались.

Таблица 4. Прогноз изменения структуры затрат на оказание продовольственной помощи (в долл. США)

План осуществления	2018 год		2019 год	
	Стоимость	%	Стоимость	%
Стоимость оказания помощи/продовольствие	1 019 145 059	20,8%	1 957 980 790	23,2%
Расходы на оказание помощи/продовольствие	902 561 138	18,4%	1 463 557 740	17,4%
Стоимость оказания помощи/денежные пособия	1 612 632 949	32,9%	2 618 642 943	31,1%
Расходы на оказание помощи/денежные пособия	122 575 412	2,5%	187 686 115	2,2%
Укрепление потенциала	194 460 249	4,0%	322 553 253	3,8%
Оказание услуг	172 721 460	3,5%	454 383 567	5,4%
Осуществление	337 183 045	6,9%	562 780 871	6,7%
Прямые вспомогательные расходы	242 012 666	4,9%	346 139 659	4,1%
Промежуточный итог	4 603 291 978	93,9%	7 913 724 938	93,9%
Косвенные вспомогательные расходы	299 213 979	6,1%	514 392 121	6,1%
Итого	4 902 505 957	100,0%	8 428 117 059	100,0%

Источник: внешний аудитор. По данным, извлеченным из базы аналитических данных по планам осуществления (по состоянию на 20 февраля 2019 года).

123. Внешний аудитор предлагает выделить три показателя поддержки и отслеживать их динамику.

- **Общие вспомогательные расходы составляют около 10% бюджета ВПП.** Косвенные и прямые вспомогательные расходы в совокупности составляют около 10% от общей суммы расходов³⁹. **Соответственно, 90% от общего объема расходов приходится на оказание помощи и осуществление.**
- **Общие вспомогательные расходы и расходы на осуществление в сумме составляют около 17% бюджета ВПП.** Общая сумма прямых, косвенных вспомогательных расходов и расходов на осуществление (которые считаются затратами на оказание помощи) в 2018 году составила 17,9%, а в 2019 году – 16,9%⁴⁰. Расходы на оказание помощи составляют около 83% от общего объема; 73,9% от этой суммы приходится на продовольственную помощь и денежные пособия.
- **Общие вспомогательные расходы составляют около 36% бюджета ВПП.** Это все расходы, не относящиеся к стоимости передаваемой помощи, т.е. вспомогательные расходы, расходы на осуществление и расходы на оказание помощи. Если определять вспомогательные расходы ВПП таким образом, они достигают 38,8 и 36,5%⁴¹. **Помощь в чистом виде**, т.е. стоимость помощи, соответствующая стоимости продовольственных товаров, денежных пособий, укрепления потенциала и предоставления услуг, а также расходы на укрепление потенциала и предоставление услуг, составляет 63,5% от общего объема; 54,3% от этого показателя приходится на продовольственную помощь и денежные пособия (23,2% и 31,1% соответственно).

Рекомендация 10. Внешний аудитор рекомендует, чтобы ВПП использовала возможности, открывающиеся в связи с новой структурой расходов, и ежегодно докладывала об изменении следующих показателей: общие вспомогательные

³⁹ 4,1% + 6,1 = 10,2% (в 2019 году).

⁴⁰ 4,1% + 6,1% + 6,1% + 6,7 = 16,9% (в 2019 году).

⁴¹ 16,9% + 17,4% + 2,2% + 36,5%.

расходы, общая сумма вспомогательных расходов и расходов на осуществление и общие сопутствующие расходы.

3.3 Бюджеты партнеров по сотрудничеству

124. При проведении мероприятий по оказанию продовольственной и денежной помощи, укреплению потенциала и предоставлению услуг Всемирная продовольственная программа задействует партнеров по сотрудничеству (ПС). Это могут быть национальные или международные неправительственные организации (НПО) или правительства. В 2018 году расходы партнеров ВПП по сотрудничеству составили 450 млн долл. США (из них расходы НПО составили 388 млн долл. США, а расходы правительств – 62 млн долл. США). Суммы, выплаченные ПС в качестве вознаграждения за услуги, составили примерно 6,7% от расходов ВПП⁴² за 2018 год⁴³.

125. Для официального оформления отношений с партнерами по сотрудничеству страновые отделения заключают с ними соглашения о сотрудничестве на местах (ССМ).

3.3.1 Бюджеты партнеров

126. Новый стандартный бюджет партнеров составлен в соответствии с новой структурой бюджета ВПП в рамках системы ССП. Расходы в нем распределяются по мероприятиям, в каждом из которых могут использоваться все модели оказания помощи (продовольственная помощь, денежные пособия, укрепление потенциала и предоставление услуг). На одной из страниц бюджета указываются суммарные расходы партнера по сотрудничеству в разбивке на постоянные и переменные расходы (или затраты на доставку и распределение). Это разделение отражается в страновом портфельном бюджете, в котором приводится агрегированный показатель по всем ПС. Такой подход упрощает увязку исполнения бюджетов ПС с их расходами, заложенными в ССП.

Рисунок 4. Схематический обзор расходов партнеров по сотрудничеству в составе страновых портфельных бюджетов



Источник: внешний аудитор; в соответствии с положениями руководства по СПБ.

⁴² 450 млн долл. США / 6 638 млн долл. США. Источник: финансовая отчетность за 2018 год.

⁴³ Данные обо всех затратах организации за 2018 год, а также о расходах партнеров по сотрудничеству получены из предварительных финансовых отчетов ВПП.

127. Посещение шести отделений на местах и двух региональных бюро показало, что при продлении существующих или создании новых партнерств применяются новые ССМ и соответствующий бюджет составляется в новом формате.

128. В новых СПБ строка "постоянные расходы партнеров по сотрудничеству" отделена от строки "расходы на доставку и распределение", что заставляет сделать следующие выводы.

- В строке "постоянные расходы" указываются прямые вспомогательные расходы ПС, т.е. их расходы на администрацию и управление, возникающие в связи с оказанием помощи (текущие расходы подразделения-партнера). В страновом портфельном бюджете они представлены как "постоянные расходы" и должны покрываться ВПП независимо от охвата и масштабов мероприятий. Это создает неопределенность, поскольку обычно такие расходы должны варьироваться в зависимости от мероприятия. В противном случае они могут восприниматься как двойная оплата накладных расходов партнеров по сотрудничеству (накладные расходы уже включены в сумму вознаграждения за управленческие услуги – см. ниже). **Внешний аудитор рассмотрел вопрос о том, насколько целесообразно будет рекомендовать, чтобы ПВР, отраженные в счетах, выставляемых ПС, фактически варьировались в зависимости от мероприятия. Он пришел к выводу, что рабочая нагрузка на страновые отделения превысит возможную пользу от таких усилий, объем которой также сложно определить точно. Намечившаяся в последние годы тенденция к увеличению числа мероприятий ВПП свидетельствует о том, что она извлекает пользу из учета прямых вспомогательных расходов партнеров как постоянных расходов.**
- В строке "постоянные расходы" отражается выплачиваемое ПС вознаграждение за управленческие услуги в объеме 7%, за счет которого предположительно покрываются накладные расходы. **У внешнего аудитора возник вопрос, оправданно ли в документах для Исполнительного совета представлять эти суммы, аналогичные косвенным вспомогательным расходам ПС, в категории "оказание помощи". Он пришел к выводу, что такое начисление допустимо, так как вознаграждение партнеров связано с оказанной услугой, которая не была бы предоставлена без мероприятия.**
- Сохраняется вопрос о том, приемлема ли уплата вознаграждения некоммерческим НПО в принципе, так как их расходы, связанные с операциями ВПП, покрываются из средств, выделяемых на прямые вспомогательные расходы. **Опрошенные доноры сочли уплату такого вознаграждения допустимой.**
- ВПП не имеет возможности представить сведения ни об общей сумме расходов организации на выплату вознаграждения партнерам по сотрудничеству, ни о том, какие ставки фактически применяются на местах; при этом внешний аудитор обнаружил, что в двух случаях ставка вознаграждения составляла 5%, а не 7%. Как отмечалось в заключениях внешнего аудитора о децентрализации и о связанных с продовольствием потерях, в связи с передачей полномочий по управлению ССМ страновым

отделениям необходимо выработать надежный механизм подотчетности⁴⁴. ВПП должна как минимум **отслеживать динамику объемов вознаграждения, выплачиваемого партнерам по сотрудничеству.**

Рекомендация 11. Внешний аудитор рекомендует отслеживать общую сумму ежегодно уплачиваемого партнерам по сотрудничеству вознаграждения за управленческие услуги и диапазон ставок такого вознаграждения, предусматриваемых соглашениями о сотрудничестве на местах.

3.4 Влияние реформы на доноров

3.4.1. Гибкость в распределении взносов

129. Одна из целей реформы заключается в повышении прозрачности для доноров путем установления связи между их взносами, мероприятиями и воздействием на предполагаемых бенефициаров.

130. Поэтому ВПП ожидает, что меры по укреплению доверия побудят доноров сократить число условий, выдвигаемых в отношении взносов, и согласиться на увеличение объема многолетнего финансирования. Менее амбициозная задача может состоять в увеличении доли условно целевых взносов, т.е. повышении объемов финансирования, ориентированного на воздействие.

131. Всемирная продовольственная программа стремится наращивать объем многолетних взносов и заключать с донорами соглашения о стратегическом партнерстве, с тем чтобы обеспечить предсказуемое и гибкое финансирование с целью достижения совместно определенных относительно долгосрочных целей. В настоящее время ею заключено 13 соглашений о стратегическом партнерстве с донорами.

132. Изменение в распределении средств бюджета ВПП **пока не позволяет ей приблизиться к решению задач по обеспечению гибкости.** В 2016 году объем целевых и нецелевых взносов составлял 93,9% и 6,1%, а в 2018 году – 94,4% и 5,6% соответственно.

133. Государства-доноры, с которыми были проведены консультации, отметили, что ряд показателей не были включены в представленный в июне 2018 года годовой отчет, ориентированный на результаты, подчеркнули, что **общеорганизационная матрица результатов (ОМР) пока не функционирует, и указали на необходимость ее внедрения.**

134. Некоторые из этих доноров, в основном те, кто подробно ознакомился с новой структурой бюджета, признают, что она повысила наглядность и прозрачность представления информации о действиях ВПП; тем не менее почти никто из них не подтвердил наличие ожидаемого ВПП соотношения между прогрессом, достигнутым благодаря реформе, и снижением объема взносов, выделяемых строго на конкретные цели.

⁴⁴ Заключение внешнего аудитора по децентрализации, июнь 2017 года (WFP/EB.A/2017/6-G/1*). Заключение внешнего аудитора о связанных с продовольствием потерях, июнь 2018 года (WFP/EB.A/2018/6-G/1*).

135. С осторожностью высказываясь в отношении будущей ситуации, почти все (кроме одного) представители, с которыми прошли собеседования в Риме, настроены скептически в отношении сокращения ассигнований на конкретные цели. Они сообщили, что выдвижение условий связано скорее не с тем, какую информацию предоставляют бенефициары, а с собственной политикой стран.

136. Что касается возможного увеличения объема многолетних взносов, то по этому вопросу мнения разделились, но все опрошенные, включая тех, которые уже вносят часть средств на многолетней основе после подписания соглашений о стратегическом партнерстве с ВПП, считают, что значительных изменений не произойдет.

137. ВПП активизирует взаимодействие с правительствами принимающих стран, в связи с чем рассматривает возможности получения доступа к другим источникам финансирования и ресурсам для поддержки деятельности, согласующейся с национальными приоритетами⁴⁵. По мере дальнейшего осуществления реформы при учете и поддержке Всемирной продовольственной программой национальных приоритетов могут открыться новые возможности. ВПП будет стремиться позиционировать себя в качестве партнера и учреждения-исполнителя наряду с правительствами принимающих стран, получающими средства от международных финансовых учреждений, таких как Всемирный банк.

138. Наконец, ВПП ведет с донорами стратегический диалог по вопросам финансирования, уделяя особое внимание гибкости и предсказуемости, стремясь максимально повысить отдачу от взносов.

3.4.2 Финансирование борьбы с коренными причинами голода

139. Новая структура, предусмотренная политикой в отношении ССП, призвана обеспечить более прочную связь между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития и облегчить переход доноров между этими сферами деятельности с учетом изменений в условиях деятельности⁴⁶.

140. В духе Повестки дня на период до 2030 года ВПП должна, продолжая уделять приоритетное внимание своей основной деятельности по спасению жизни людей, также стремиться к результатам, способствующим созданию долгосрочных возможностей конструктивного развития.

141. Тем не менее в 2018 году почти две трети (3,2 млрд долл. США – 63%) взносов в рамках ССП, как и прежде, направлялись на антикризисное реагирование и только 3% – на борьбу с коренными причинами.

⁴⁵ План управления ВПП на 2019–2021 годы, пункты 40–47

⁴⁶ Политика в отношении стратегических страновых планов, пункт 66

V. ВЫВОДЫ

142. Выводы по вопросам, которые внешнему аудитору было поручено изучить в ходе аудиторской проверки, можно обобщить следующим образом.

1. Страновые портфельные бюджеты позволяют повышать прозрачность организации для доноров и ее подотчетность перед ними. Они согласуются с целями в области устойчивого развития в рамках Повестки дня Организации Объединенных Наций на период до 2030 года; однако необходимо дорабатывать их в части взаимодействия с другими организациями, особенно увязки с циклом РПООНПР. Еще предстоит многое сделать, особенно в том, что касается отчетности, обновления информации, размещаемой на различных порталах, и объединенного мониторинга осуществления планов. Однако пока рано говорить, позволят ли страновые портфельные бюджеты, как ожидается, сократить объем предъявляемых донорами условий использования их взносов и повысить долю многолетних взносов.
2. Судя по имеющимся сведениям, категории расходов определены точно. Они позволяют лучше понять затраты ВПП. Проведенные в ходе поездок на места проверки с использованием выборки операций на сумму 56,4 млн. долл. США показали, что средства осваиваются эффективно, и не позволили выявить существенных ошибок учета. Ряд компонентов новой системы нуждается в упрощении. Обеспечение компромисса между простотой и точностью – сложная задача, о чем свидетельствуют ограничения, связанные с объединением данных по мероприятиям на местах в общеорганизационные категории, и невозможность сопоставления динамики уровня прямых вспомогательных расходов до и после введения комплексного плана действий.
3. Бюджеты ассигнований партнерам по сотрудничеству составляются в соответствии с новой бюджетной структурой. Некоторые аспекты выплат этим партнерам (например, учет прямых вспомогательных расходов партнеров как постоянных расходов, а вознаграждений – как расходов на оказание помощи) вызывают вопросы, но могут считаться приемлемыми. Следует контролировать общие суммы вознаграждений, выплачиваемых партнерам по сотрудничеству.
4. Можно предположить, что в результате внедрения системы ССП и СПБ возрос объем работы сотрудников, однако этот вывод делается скорее по совокупности фактических данных, чем на основе математических расчетов. Кроме того, это обратная сторона увеличения объема информации и повышения прозрачности.

143. Наконец, следует иметь в виду, что осуществление реформы, на которую на данный момент израсходовано 59,4 млн долл. США (включая суммы, прогнозируемые на 2019 год), еще не завершено (в частности, продолжается внедрение общеорганизационной матрицы результатов) и что для обеспечения баланса прозрачности и объема работы необходимы дальнейшие корректировки с учетом полученного опыта.

VI. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

144. Аудиторская группа хотела бы выразить признательность Отделу бюджета и программ (RMB), который принимал особо активное участие в подготовке настоящего заключения, а также отделениям на местах, в которых побывали аудиторы или директора которых согласилась поделиться своими мнениями и опытом.

Конец аудиторского заключения.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Оценка воздействия ССП на объем работы подразделений, занимающихся вопросами финансов и бюджета

Таблица 1.

	Число операционных позиций, предусмотренных бюджетами					
	Октябрь 2016 года	Октябрь 2018 года	Разница	Ноябрь 2016 года	Ноябрь 2018 года	Разница
Бангладеш	1 400	6 145	339%	1 393	6 145	342%
Гватемала	503	1 144	127%	505	1 143	127%
Гаити	1 697	2 064	22%	1 697	2 065	22%
Иордания	2 946	2 166	-26%	2 940	2 168	-26%
Объединенная Республика Танзания	1 472	2 829	92%	1 478	2 822	92%
Уганда	3 415	5 689	67%	3 418	5 673	66%
Зимбабве	2 910	1 720	-41%	2 912	1 720	-41%
Всего	14 343	21 757	52%	14 343	21 747	52%

Таблица 2.

	Число обязательств перед персоналом*					
	Октябрь 2016 года	Октябрь 2018 года	Разница	Ноябрь 2016 года	Ноябрь 2018 года	Разница
Бангладеш	7	21	200%	8	24	200%
Гватемала	3	5	67%	3	5	67%
Гаити	23	10	-57%	24 год	10 год	-58%
Иордания	9	13	44%	9	14	56%
Объединенная Республика Танзания	9	15	67%	10	15	67%
Уганда	8	28	250%	10	25	150%
Зимбабве	5	14	180%	3	16	433%
Всего	64	106	66%	67	109	63%

*Только международные специалисты и консультанты; функция ежемесячного расчета обязательств в перед местным персоналом в SAP-СПБ отсутствует.

Таблица 3.

	Число строк расходов					
	Октябрь 2016 года	Октябрь 2018 года	Разница	Ноябрь 2016 года	Ноябрь 2018 года	Разница
Бангладеш	1 023	2 557	150%	912	2 879	216%
Гватемала	303	399	32%	316	206	-35%
Гаити	920	685	-26%	1 271	523	-69%
Иордания	639	704	10%	790	583	-26%
Объединенная Республика Танзания	694	777	12%	37 701	816	16%
Уганда	1 468	3 221	119%	1 432	3 538	147%
Зимбабве	2 438	1 446	-41%	2 220	1 560	-30%
Всего	7 485	9 789	31%	7 642	10 105	32%

Источники: SAP; WINGS; сотрудники, отвечающие за финансовые вопросы.

** ВПП сообщила, что, по ее мнению, это резкое падение произошло после гуманитарного кризиса на Гаити в 2016 году.

Сокращения, используемые в документе

ГСД	годовой страновой доклад
СОМЕТ	инструмент эффективного управления страновыми отделениями
СПУО	страновой план управления операциями
СПБ	страновой портфельный бюджет
ОМР	общеорганизационная матрица результатов
ССП	страновой стратегический план
ПВР	прямые вспомогательные расходы
ССМ	соглашение о сотрудничестве на местах
ВССП	временный страновой стратегический план
КПД	Комплексный план действий
КВР	косвенные вспомогательные расходы
МСВРУ	Международные стандарты высших ревизионных учреждений
ОЧО	Ограниченная чрезвычайная операция
НПО	неправительственная организация
ДПОР	Другие прямые операционные расходы
ППА	бюджет расходов на поддержку программ и административных расходов
RMB	Отдел бюджета и программ ВПП
ЦУР	Цель в области устойчивого развития
СОП	Стандартный отчет по проекту
SPRING	Стандартная система отчетности по проектам нового поколения
ПВССП	переходный временный страновой стратегический план
РПООНПР	рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития