



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Исполнительный совет
Ежегодная сессия
Рим, 20–24 июня 2022 года

Distribution: General

Пункт 6 Повестки

Дата: 9 мая 2022 года

WFP/EB.A/2022/6-N/1

Original: French

Ресурсы, а также финансовые и бюджетные вопросы

Для рассмотрения

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

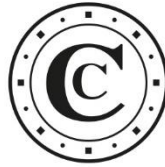
Заключение внешнего аудитора по организации работы с партнерами по сотрудничеству

Проект решения*

Исполнительный совет принимает к сведению Заключение внешнего аудитора по организации работы с партнерами по сотрудничеству (WFP/EB.A/2022/6-N/1) и ответ руководства (WFP/EB.A/2022/6-N/1/Add.1) и призывает принять дальнейшие меры по выполнению содержащихся в нем рекомендаций внешнего аудитора с учетом соображений, высказанных Исполнительным советом в ходе их обсуждения.

* Это проект решения. Окончательное решение Исполнительного совета будет опубликовано в документе «Решения и рекомендации», который будет выпущен по окончании сессии.

Cour des comptes
FRANCE



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

ДОКЛАД О РЕЗУЛЬТАТАХ АУДИТОРСКОЙ
ПРОВЕРКИ
ПАРТНЕРЫ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ
УПРАВЛЕНИЕ

2021 финансовый год



СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЕ ПРОВЕДЕНИЮ	6
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	9
III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	12
1. Данные о портфолио партнеров по сотрудничеству	13
2. Организация отношений с государственными партнерами	16
3. Организация отношений с международными НПО.....	18
4. Организация отношений с местными НПО	20
5. Объединение управленческих функций учреждений Организации Объединенных Наций.....	22
6. Договорный инструмент для осуществления сотрудничества	24
7. Информационные системы партнеров по сотрудничеству	26
8. Использование подхода, основанного на оценке рисков	28
9. Надзор за предоставлением услуг партнерами по сотрудничеству	30
10. Оценка работы партнеров по сотрудничеству	33
11. Поддержка, оказываемая региональными бюро	34
12. Передача информации о партнерах по сотрудничеству в штаб-квартиру	36
IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	37
Приложение 1. Возможные меры, на которые следует обратить внимание секретариата	38

РЕЗЮМЕ

Политика Всемирной продовольственной программы (ВПП) заключается в том, чтобы по возможности привлекать партнеров по сотрудничеству к осуществлению своей деятельности. В настоящем докладе представлены шесть основных замечаний.

1. Данные о портфолио партнеров по сотрудничеству должны совершенствоваться за счет оптимизации информационных систем. Эффективная организация работы с партнерами по сотрудничеству требует надежных данных. Поскольку эта информация распределяется по нескольким инструментам информационных технологий, между данными из разных источников сохраняются значительные расхождения. Концепция партнера по сотрудничеству и процессы регистрации недостаточно формализованы на местном уровне для предотвращения возникновения подобных расхождений.

2. Для каждой категории партнеров по сотрудничеству необходимо осуществить конкретные действия. Механизмы организации работы с государственными партнерами, которые еще предстоит точно перечислить, должны совпадать с механизмами, установленными для управления частными субъектами деятельности. Международные не-правительственные организации (НПО) – основные партнеры ВПП, на долю которых приходится половина всех трансфертов – контролируются в такой же степени, что и местные НПО. Однако, поскольку они могут предложить более надежные гарантии, следует предусмотреть возможность ослабить требования, изложенные в стандартном соглашении на местах. Укрепление потенциала местных НПО, которое является частью «Базовой договоренности», пока не отражено в конкретной стратегии.

3. Официальное сотрудничество с другими подразделениями Организации Объединенных Наций по-прежнему носит ограниченный характер. В большинстве стран отделения ВПП работают в сотрудничестве с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, и, хотя они прибегают к услугам одних и тех же партнеров, как правило, в этих вопросах отсутствует какая-либо конкретная координация. Улучшение обмена информацией об этих партнерах после развертывания Портала партнеров Организации Объединенных Наций помогло бы выявить надежных партнеров, снизить риски, связанные с их привлечением к деятельности ВПП, и административную нагрузку на страновые отделения.

4. Следует продолжать обновление контрактной базы в целях оптимизации административного процесса, обеспечивая при этом долгосрочную видимость для партнеров. Договорные отношения с партнерами регулируются шаблонами, установленными для НПО, которые предлагают надежные юридические гарантии, в то время как ситуация с государственными партнерами остается неоднозначной. Реализация этих соглашений в течение короткого периода времени (несколько месяцев) становится причиной появления административного бремени и отсутствия видимости, что вызывает озабоченность как у страновых директоров, так и у партнеров.

5. Более активное участие региональных бюро могло бы способствовать повышению эффективности мониторинга и оценки деятельности партнеров. Мониторинг деятельности партнеров, который осуществляется в основном на местном уровне, пока не проводится систематически, и его результаты почти не используются для улучшения договорных отношений или предоставляемых услуг. Корректирующие действия должны включать определение конкретных обязанностей региональных бюро по надзору за выполнением страновыми отделениями обязательств по организации работы с партнерскими отношениями.

6. Сохраняются пробелы в отчетности о партнерах по сотрудничеству. В то время как действия и оперативные результаты ВПП тщательно контролируются руководством и представляются в отчетах Исполнительному совету, информация о партнерах по сотрудничеству остается ограниченной как в годовом отчете о результатах деятельности, так и в ежегодных страновых отчетах. Отсутствуют достоверные количественные данные об основных партнерах или переведенных им финансовых суммах — при том, что такие данные довольно широко доступны в информационных системах.

I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЕ ПРОВЕДЕНИЮ

1. В соответствии с нашими письмами-уведомлениями от 7 июня и 29 ноября 2021 года группа из пяти аудиторов провела ревизию в штаб-квартире ВПП в Риме в два этапа — с 19 по 23 июля 2021 года и с 17 по 28 января 2022 года. Кроме того, две временные миссии в штаб-квартиру 27 и 28 октября и 9 и 12 декабря 2021 года, а также полевые миссии в семь страновых отделений¹ способствовали подготовке настоящего доклада, целью которого является обзор организации работы с партнерами ВПП по сотрудничеству. Группа встретила с представителями трех других международных организаций² и четырьмя ключевыми партнерами по сотрудничеству.³ Она провела два опроса: один среди региональных директоров и страновых директоров в ноябре 2021 года с показателем ответов 87 процентов⁴, а другой – среди самих партнеров по сотрудничеству с показателем ответов 29 процентов⁵.
2. Решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании положения 14.1 финансовых положений ВПП, функция внешнего аудита ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года была возложена на Первого президента Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье 14 финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме заявок на должность внешнего аудитора. Круг ведения по этому мандату определен в объявлении о приеме кандидатур наряду с предложением услуг Счетной палаты, в частности ее подробным техническим предложением, утвержденным Исполнительным советом.
4. В обязанности внешнего аудитора входит проверка финансовой отчетности ВПП (статья 14.1 финансовых положений), а также, если он сочтет необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутренних механизмов финансового контроля и в целом системы администрирования и управления ВПП (статья 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии со статьей 3.1 финансовых положений, Директор-исполнитель несет ответственность перед Исполнительным советом и подотчетен ему в вопросах финансового управления деятельностью ВПП.
6. С секретариатом ВПП было составлено письмо о задании на проведение аудиторской проверки с целью обеспечения четкого понимания обязанностей руководства и внешнего аудитора в соответствии с международными стандартами аудита. Помимо этого, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор информирует секретариат о масштабе предстоящей проверки.
7. Этот доклад подготовлен в рамках ежегодного плана работы внешнего аудитора, представленного Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в

¹ Отделения ВПП в Алжире, Армении, Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Доминиканской Республике, Намибии и Пакистане.

² Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Генеральный директорат европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи (ЕCHO).

³ World Vision International, организация Islamic Relief Worldwide, Action Against Hunger и Save the Children.

⁴ Таким образом, охват составил 74 из 85 страновых отделений, что соответствует почти всем странам, в которых работают партнеры по сотрудничеству, и шесть региональным бюро.

⁵ Иными словами, получено 290 полных ответов от тысячи партнеров по сотрудничеству, адреса которых были получены от отделений на местах.

ноябре 2021 года и включающего подробную информацию об аудиторских проверках, запланированных с июля 2021 года по июнь 2022 года. В соответствии со своим кругом ведения, внешний аудитор должен ежегодно составлять аудиторское заключение о финансовой отчетности ВПП (представляемое на утверждение Исполнительного совета) с прилагаемым заключением о состоянии счетов, два доклада о результативности и планомерности управления ВПП, называемые также «докладами об аудиторской проверке результативности» (представляются на рассмотрение Исполнительного совета), и восемь писем в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения отделений на местах (региональных бюро и страновых отделений). Кроме того, внешний аудитор утверждает проект ежегодного доклада о выполнении своих прежних рекомендаций, представляемый секретариатом на рассмотрение Исполнительного совета.

8. Аудиторская проверка организации работы с партнерами ВПП по сотрудничеству была проведена в соответствии с Международными стандартами для высших ревизионных учреждений (ISSAI) в отношении аудиторских проверок эффективности и соблюдения нормативных положений, финансовыми положениями ВПП и содержащимся в приложении к ним дополнительным кругом ведения. Согласно этим стандартам, внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, проявлять профессиональное суждение и критическое мышление в ходе всей аудиторской проверки.

9. Главная цель аудиторской проверки заключалась в анализе:

- определения партнеров ВПП по сотрудничеству, которое отличается по форме от определения, принятого большинством других международных организаций⁶;
- отбора партнеров ВПП, который в основном возложен на страновые отделения и носит децентрализованный характер;
- проведения переговоров и осуществления соглашений о сотрудничестве между страновыми отделениями и партнерами для реализации их деятельности, предусмотренной мандатом;
- мониторинга и оценки партнерских отношений;
- переданной штаб-квартире и руководству ВПП информации по вопросам организации работы с этими партнерствами.

10. Каждое замечание и рекомендация обсуждались с соответствующими сотрудниками, в частности с сотрудниками Департамента разработки программ и политики, который курирует Группу по партнерским отношениям с НПО. Заключительное совещание по итогам ревизии состоялось в штаб-квартире ВПП 28 января 2022 года в присутствии директора департамента.

11. В ходе аудиторской проверки, проходящей в соответствии с международными стандартами, на основе соответствующих критериев проводится проверка эффективности и соблюдения нормативных положений, а также анализ причин любых несоответствий этим критериям. Цель заключается в том, чтобы ответить на основные вопросы аудиторской проверки и выработать рекомендации по улучшению ситуации. Первым шагом при проведении аудиторской проверки является определение предмета проверки, т. е. оценку какой информации или каких мероприятий необходимо провести.

⁶ В определениях сохраняется концепция «партнеров-исполнителей», которая также ранее использовалась ВПП.

Предмет проверки может иметь различную природу и обладать разными характеристиками, в зависимости от задач аудита. Надлежащий предмет проверки подлежит идентификации и логически согласуемой оценке или оценке по критериям таким образом, чтобы собрать в ходе аудита достаточные и надлежащие доказательства для составления аудиторского мнения или заключения⁷.

12. Для проведения проверки внешний аудитор подготовил логическую классификацию этапов, связанных с целями, которые преследует ВПП в отношении организации работы с партнерами по сотрудничеству, разделив их на непосредственные, оперативные и стратегические цели. Для достижения каждого вида целей программа предполагает различные типы воздействия: непосредственные цели воплощаются в фактические результаты; оперативные цели означают, что полученные результаты требуют более качественной оценки; стратегические цели проявляются в долгосрочных ожидаемых воздействиях, анализ которых является скорее процессом оценки. О основные критерии для оценки эффективности соответствующей программы – это ожидаемые результаты, конечные результаты и воздействия, перечисленные в логической структуре. Степень сложности достижения целей варьируется в зависимости от их статуса, а в некоторых случаях, особенно в отношении ожидаемого воздействия, она часто выходит за рамки проверки эффективности и тяготеет к области оценки.

Таблица 1. Логическая основа для организации работы с партнерами ВПП по сотрудничеству

Непосредственные цели	Оперативные цели	Стратегические цели
<ul style="list-style-type: none"> • Наличие достоверных данных о партнерах по сотрудничеству. • Составление финансового отчета о партнерских отношениях. • Наличие соответствующих процедур для организации работы со всеми типами партнеров по сотрудничеству. • Организация объединения средств организации работы с партнерствами на различных уровнях. • Постоянный контроль переводов и операций партнеров по сотрудничеству. • Проведение проверки исполнения и результативности партнеров по сотрудничеству. 	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение данных о партнерах по сотрудничеству. • Нарастание потенциала партнеров по сотрудничеству. • Укрепление организации работы с партнерствами путем привлечения региональных бюро к организации работы с партнерами по сотрудничеству. • Координация партнерских отношений с другими подразделениями Организации Объединенных Наций. • Более быстрое и контролируемое отслеживание операций, выполняемых партнерами. • Обеспечение последовательного применения стандартов и руководящих принципов организации работы с партнерами на местах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепление партнерских отношений с поставщиками услуг. • Усиление внимания ВПП к партнерам. • Поддержание надежных партнерских отношений с НПО и правительствами. • Отчетность о предпринимаемых усилиях перед донорами и другими заинтересованными сторонами. • Обеспечение возможности проведения оценки результатов вмешательства ВПП в соответствующих странах. • Улучшение баланса ВПП между стремлением к достижению результатов и принятием рисков.
Промежуточные результаты	Итоги	Воздействия

Источник: внешний аудитор.

⁷ Стандарт 100 ISSAI, пункты. 22 и 26.

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

13. Эти рекомендации классифицированы в порядке приоритетности:

- **Приоритет 1:** важный вопрос, требующий немедленного внимания руководства;
- **Приоритет 2:** менее актуальная проблема контроля, требующая внимания руководства;
- **Приоритет 3:** доведенная до сведения руководства проблема о возможном улучшении мер контроля.

14. В приложении 1 к настоящему докладу также представлен **список действий**, которые, не требуя контроля со стороны Исполнительного совета, предлагаются для выполнения секретариату.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Надежность	1	1. Внешний аудитор рекомендует повысить надежность регистрации партнеров по сотрудничеству страновыми отделениями путем завершения сокращения числа их идентификаторов к концу 2022 года и подготовки руководства о записи данных для страновых отделений.
Надежность	1	2. Внешний аудитор рекомендует создать базу данных партнеров по сотрудничеству, чтобы облегчить их администрирование и отчетность об организации работы с ними.
Управление	1	3. Внешний аудитор рекомендует уточнить и унифицировать принятые в ВПП механизмы централизованной организации работы с партнерствами по сотрудничеству путем объединения обязанностей в одном подразделении или отделе в штаб-квартире и с помощью адаптации Корпоративного руководства ВПП по организации работы с партнерствами ⁸ с неправительственными организациями и типовой формы контрактного соглашения с учетом правительственных партнеров.
Результативность	2	4. Внешний аудитор рекомендует подготовить меморандумы о взаимопонимании с международными неправительственными организациями с учетом их механизмов внутреннего контроля, с тем чтобы повысить гибкость процесса заключения соглашений на уровне страновых отделений.

⁸ Циркуляр OED2018/004

Область	Приоритетность	Рекомендации
Результативность	2	5. Внешний аудитор рекомендует предложить стратегию укрепления потенциала партнеров начиная с 2022 года.
Результативность	2	6. Внешний аудитор рекомендует пригласить учреждения Системы Организации Объединенных Наций, входящие в кластер продовольственной безопасности, к участию в диалоге по вопросам организации работы с партнерами по сотрудничеству и использования Партнерского портала Организации Объединенных Наций.
Результативность	2	7. Внешний аудитор рекомендует начать диалог с партнерскими организациями системы Организации Объединенных Наций в центральных учреждениях с целью разработки общего договорного документа для партнеров по сотрудничеству.
Результативность	2	8. Внешний аудитор рекомендует рассмотреть вопрос о продлении срока действия соглашений на местах, чтобы тот соответствовал сроку действия страновых стратегических планов, включая как рамочное соглашение, так и дополнение, охватывающее вопросы финансирования.
Информационные системы	1	9. Внешний аудитор рекомендует представить Комитету по цифровому бизнесу и технологиям «дорожную карту цифровой трансформации» для партнеров по сотрудничеству и предпринять шаги для обеспечения соблюдения всех условий, необходимых для продолжения этого проекта.
Риск	2	10. Внешний аудитор рекомендует систематически проводить анализ рисков при отборе партнеров по сотрудничеству и распространять результаты на региональном и основном уровнях.
Риск	2	11. Внешний аудитор рекомендует предусмотреть возможность рассмотрения местными комитетами партнеров по сотрудничеству любых трудностей, возникающих при мониторинге выплат.
Результативность	2	12. Внешний ревизор рекомендует представить комитетам партнеров по сотрудничеству план усовершенствования

Область	Приоритетность	Рекомендации
		для любого партнера, имеющего слабые стороны, до возобновления соглашения.
Управление	1	13. Внешний аудитор рекомендует усилить роль региональных бюро в обучении, содействии, проверке и отчетности перед штаб-квартирой в отношении партнеров по сотрудничеству.
Предоставление отчетов	1	14. Внешний аудитор рекомендует дополнить приложение IX к годовому отчету о результативности в той мере, в какой оно касается сотрудничающих партнеров.
Предоставление отчетов	2	15. Внешний аудитор рекомендует включать количественные данные о партнерских отношениях с местными неправительственными организациями в ежегодные страновые отчеты.

III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

15. Основным методом вмешательства ВПП заключается в осуществлении деятельности через третьих лиц — партнеров по сотрудничеству — с использованием модели «косвенного исполнения», а не модели, в которой деятельность непосредственно поручается сотрудникам ВПП.

16. Этот принцип, изложенный в общих положениях и правилах ВПП⁹, проистекает из стремления усиливать взаимодействие с другими институциональными субъектами, которые работают на территориях, где осуществляет свою деятельность ВПП, и могут оказать организации помощь в выполнении ее мандата. В основе этого лежит стратегия партнерства, утвержденная Исполнительным советом в июне 2014 года и не обновлявшаяся до сих пор¹⁰.

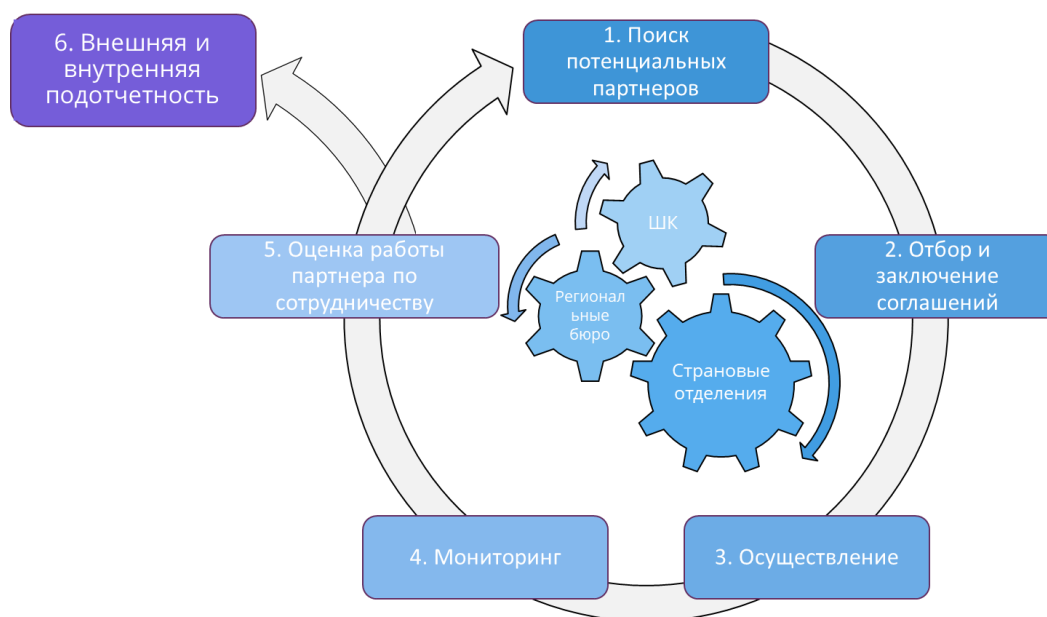
17. Качество организации работы с партнерами по сотрудничеству имеет решающее значение для достижения целей ВПП, поставленных в ее стратегическом плане на 2017–2021 г.¹¹, и, в частности, Стратегической цели 2 «Партнер для поддержки реализации ЦУР» и Стратегической цели 5 «Партнер для достижения результатов ЦУР». В стратегическом плане ВПП на 2022–2025 годы, утвержденном Исполнительным советом в ноябре 2021 года, модель вмешательства не меняется — при том, больший упор делается на развитие. В этом стратегическом плане основной риск, который описывается как «средний», представляет собой способность партнеров оправдывать ожидания ВПП. Он относится к последнему звену в цепочке действий ВПП на местах и потому определяет общую результативность.

18. Внешний аудитор реконструировал цикл организации работы с партнерами по сотрудничеству, которым он руководствовался при проведении ревизий в штаб-квартире и на местах.

⁹ Пункт 1 Общего правила III: «Формы сотрудничества ВПП с Организацией Объединенных Наций и ФАО, а также с другими учреждениями и организациями: [...] (b) ВПП, когда это возможно, увязывает свою помощь с материальной, финансовой и технической помощью, предоставляемой в рамках других многосторонних программ, и стремится к аналогичной координации с двусторонними программами и неправительственными оперативными партнерами. c) ВПП, по возможности и при необходимости, сотрудничает и взаимодействует с неправительственными организациями».

¹⁰ Стратегия корпоративного партнерства ВПП (2014–2017 гг.): вместе мы добиваемся лучших результатов (WFP/EB.A/2014-5-B).

¹¹ Стратегический план ВПП (2017–2021 гг.) (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2).

Рисунок 1: цикл организации работы с партнерами по сотрудничеству

Источник: внешний аудитор.

1. Данные о портфолио партнеров по сотрудничеству

19. Эффективная организация работы с партнерами по сотрудничеству требует надежных данных на всех уровнях. В плане работы Отдела партнерских связей с НПО Департамента разработки программ и политики на 2020–2021 годы, который отвечает за управление партнерствами, определены пять приоритетов, одним из которых было повышение эффективности управления данными о партнерствах путем создания «единого источника истины».

20. Эти данные в настоящее время хранятся в нескольких информационных системах, характеризующиеся собственными хранилищами и предназначением. Финансовые и физические (товарные) операции с участием партнеров отслеживаются в Информационной сети и Глобальной системе ВПП (WINGS) и Системе поддержки материально-технического обеспечения (LESS), где партнеры понимаются как «поставщики»; при этом данные, относящиеся к их деятельности (целевые и охваченные бенефициары, объем выплат и т. д.), регистрируются через инструмент странового офиса для эффективного управления (COMET). С 2019 года ВПП использует DOTS для решения проблемы фрагментации данных, что является неоспоримым шагом вперед.

21. Проведенные внешним аудитором тесты показывают, что качество этих данных остается недостаточным. Концепция партнера по сотрудничеству и процессы регистрации недостаточно формализованы, что приводит к ошибкам при агрегировании данных для определенного партнера и появлению не назначенных партнеру данных. Чтобы решить эту проблему, в 2021 году Отдел партнерских связей с НПО запустил кампанию по повышению надежности данных, направленную на удаление дубликатов и автоматическое объединение этих данных.

22. На начало 2022 года в системе все еще сохранялись дублирующие данные. Планируется новая кампания по повышению надежности данных, однако это решение является корректирующим. Чтобы избежать возникновения подобных аномалий в будущем, необходимо обеспечивать качество данных сразу после их регистрации отделениями на местах, оказывая этим отделениям дополнительную поддержку на данном этапе.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует повысить надежность регистрации партнеров по сотрудничеству страновыми отделениями путем завершения сокращения числа их идентификаторов к концу 2022 года и подготовки руководства о записи данных для страновых отделений. (Департамент разработки программ и политики)

23. Ввиду этих неточностей данные, касающиеся партнеров по сотрудничеству и представленные руководителям в штаб-квартире и Исполнительному совету, не могут считаться надежными. Сохраняются многочисленные расхождения между данными из годовых отчетов о результативности и данными DOTS, как показано в таблице ниже.

Таблица 2: количество партнеров по сотрудничеству, указанных в различных документах

Источник	Количество партнеров по сотрудничеству	Используемое определение
Годовой отчет о деятельности за 2020 год: Приложение I «Ключевые показатели 2020 года» («Работа в партнерстве»).	911	НПО
Годовой отчет о деятельности за 2020 год: Приложение IX «Сотрудничество с НПО и Международным Движением Красного Креста и Красного Полумесяца, 2020 год».	1 052	НПО и партнеры Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, участвующие в осуществлении деятельности
Годовой отчет о деятельности за 2020 год: Приложение IX «Сотрудничество с НПО и Международным Движением Красного Креста и Красного Полумесяца, 2020 год» (сноска i)	746	НПО и партнеры Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, с которыми работала ВПП
Список активных партнеров COMET	920	НПО
Обзор управления значительными рисками и проблемами контроля – 2020 год	736	НПО
Обзор организации работы с партнерами-исполнителями в учреждениях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2021/4)	872	Партнеры-исполнители

Источник: внешний аудитор на основании приведенных документов.

24. Таким образом, количество НПО и организаций Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (746, согласно приложению IX к годовому отчету о деятельности за 2020 год) различается в зависимости от используемых источников¹².

25. Несмотря на эти неточности, внешний аудитор использовал – без одобрения – перепись, проведенную с целью анализа с помощью COMET, согласно которой число сотрудничающих партнеров увеличилось с 966 в 2019 году до 1125 в 2021 году (+16,5 процента). Эти неточности обнаружены на местном уровне, как показали проверки на местах, например, в Пакистане, где данные, представленные страновым отделением о его партнерах по сотрудничеству, не совпадали с данными, полученными из DOTS.

Таблица 3. Количество партнеров по сотрудничеству

Тип учреждения	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Правительственные партнеры	300	359	381
Международные НПО	116	116	120
Местные НПО	526	559	567
Прочее	24	47	57
Всего	966	1 081	1 125

Используемые данные: данные, полученные из COMET, предоставленные Отделом корпоративного планирования и эффективности.

26. Внедрение DOTS привело к созданию таблицы данных для партнеров по сотрудничеству, однако она не учитывается в процессе отчетности в том виде, в каком этот процесс осуществляется на данный момент. Например, финансовый год не определен там по умолчанию и должен вводиться пользователем. Кроме того, DOTS не позволяет агрегировать данные Партнерского портала Организации Объединенных Наций.

27. Аналогичным образом, обеспечиваемый DOTS анализ данных предназначен для информирования руководства партнеров по сотрудничеству на местном уровне. Однако страновые отделения в настоящее время не используют DOTS. В дополнение к предоставлению им доступа к этому инструменту, на их уровне и, возможно, на уровне регионального бюро следует определить показатели, которые были бы полезны для организации работы с партнерами по сотрудничеству.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует создать базу данных партнеров по сотрудничеству, чтобы облегчить их администрирование и отчетность об организации работы с ними. (Департамент разработки программ и политики)

¹² В своем «Консультативном задании 2018 года по рискам и надзору за НПО» (AA/18/04) Управление внутреннего аудита уже отметило большое расхождение (39 процентов) между числом партнеров НПО, выявленных в WINGS и COMET.

2. Организация отношений с государственными партнерами

28. В последние годы термин «партнер по сотрудничеству» стал причиной различных споров и появления нескольких толкований. Этот спор был урегулирован в прошлом году, поскольку, согласно определению, данному в новой политике по борьбе с мошенничеством и коррупцией¹³, утвержденной Исполнительным советом в июне 2021 года, партнер по сотрудничеству – это «некоммерческая организация, которая вступает в договорные отношения с ВПП с целью оказания помощи в выполнении работы ВПП (включая правительственные учреждения, неправительственные организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций)».

29. Это определение согласуется с определением, приведенным в стратегии партнерства ВПП на 2014–2017 годы. Оно соответствует определению термина «партнеры-исполнители», используемого большинством учреждений Организации Объединенных Наций. Оно также согласуется со стратегическим планом на 2017–2021 годы и, в частности, с его Стратегической целью 4. Однако Юридический отдел подчеркивает, что, хотя определение в политике по борьбе с мошенничеством и коррупцией обеспечивает необходимую ясность, оно применимо только в контексте этой политики и должно быть включено в соответствующие правила и документы, касающиеся партнеров по сотрудничеству.

30. Поэтому государственные учреждения следует рассматривать в качестве особой категории сотрудничающих партнеров, поскольку они оказывают прямую помощь программам ВПП, финансируемым донорами. Эти отношения следует четко отличать от тех, которые ВПП может поддерживать, иногда одновременно, с теми же государствами в качестве правительств принимающих стран (ситуация, обычно охватываемая дипломатическим соглашением) или в качестве участника финансирования деятельности ВПП (ситуация, потенциально охватываемая соглашением о взносах).

31. Первоначальная трудность заключается в подсчете партнеров по сотрудничеству в этой категории. По состоянию на весну 2021 года ВПП определила 63 государственных учреждения-партнера, что сопоставимо с цифрой, предоставленной Отделом партнерских связей с НПО в 2019 году. Однако по данным СОМЕТ в том же году работа велась с 381 партнером (см. таблицу 3).

32. По данным Департамента разработки программ и политики, ВПП сотрудничает с правительственными партнерами в 39 странах на основе таких соглашений о партнерстве, как меморандумы о взаимопонимании или письма о взаимопонимании. В ходе опроса, проведенного в ноябре 2021 года, некоторые из этих стран сообщили внешнему аудитору, что на их территории не действует ни одного партнера по сотрудничеству¹⁴. При подсчете подобным образом ВПП перечисляет только центральные правительства (по одному на страну). Однако правительственными партнерами могут быть министерские департаменты или децентрализованные государственные структуры (федеративные штаты, провинции и т. д.), как в случае с Доминиканской Республикой, где в 2020–2021 годах соглашения с ВПП о проведении мероприятий заключили 10 национальных учреждений.

33. Наконец, данные, полученные из DOTS, показывают в общей сложности 611 активных государственных структур-партнеров ВПП, что намного превышает цифру, официально зарегистрированную ВПП. Например, для Индии – страны, с которой не

¹³ [Пересмотренная политика по борьбе с мошенничеством и коррупцией](#) (WFP/EB.A/2021/5-B/1).

¹⁴ Бутан, Боливия (многонациональное государство), страны Карибского бассейна, Куба, Корейская Народно-Демократическая Республика, Индонезия, Кыргызстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Намибия, Шри-Ланка.

заключено официальных соглашений о государственном партнерстве – в DOTS указаны 39 правительственных партнеров.

34. После аудита 2020 года, проведенного Управлением Генерального инспектора в Эфиопии, был осуществлен анализ правительственных партнеров на уровне ВПП¹⁵, который выявил существенные недостатки в организации работы с этой категорией партнеров в стране, где они являлись основными партнерами по сотрудничеству. В новом обзоре, проведенном в январе 2022 года, перечислены 32 страны, в которых государственные учреждения играют партнерскую роль и оказывают помощь в осуществлении деятельности ВПП. Отмечены расхождения этого первого обзора с обзором, проведенным в ноябре 2021 года, в ходе которого ВПП сочла, например, что в Никарагуа отсутствуют правительственные партнеры, в то время как по крайней мере один из них участвовал в предоставлении денежных переводов бенефициарам.

35. Это может быть связано с тем фактом, что определение, принятое ВПП и внешним аудитором в настоящем отчете, еще недостаточно единообразно закреплено во всех внутренних руководящих принципах или слабо используется на местах. Например, механизм санкций, которые могут налагаться на поставщиков¹⁶, включает партнеров по сотрудничеству из частного сектора, но исключает правительственных партнеров.

36. Вторая трудность заключается в том, что организации работы с этими партнерствами по сотрудничеству с государственными структурами не входит в компетенцию ни Отдела партнерских связей с НПО, ни какого-либо другого подразделения штаб-квартиры. В результате Корпоративное руководство ВПП по организации работы с партнерскими связями с НПО (далее «руководство по управлению партнерскими связями»)¹⁷, разработанное этим отделом, ориентировано только на НПО, а в его обновлении, начатом отделом в начале 2021 года, по-прежнему не учитываются правительственные партнеры. Департамент разработки программ и политики пока не подготовил шаблон соглашения для правительственных партнеров, в отличие от НПО¹⁸, и во многих страновых отделениях, таких как отделение в Пакистане, организация партнерских отношений с государственными структурами не контролируется специализированной группой.

37. В сводной записке о правительственных партнерах за 2019 год¹⁹ Управление внутреннего аудита уже выявило ряд проблем, вызванных таким состоянием дел. К ним относятся отсутствие предварительной оценки возможностей организаций, участвующих в программах, отсутствие шаблона контракта, неспособность обеспечить отслеживание переводов бенефициарам и недостаточные последующие- мониторинг и оценка²⁰.

38. Согласно результатам выездных аудитов, проведенных внешним аудитором осенью 2021 года, эти проблемы еще не полностью решены. Соглашения,

¹⁵ Управление внутреннего аудита, отчет о внутреннем аудите [AR/20/05](#), февраль 2020 года.

¹⁶ Циркуляр [OED2020/005](#), февраль 2020 года.

¹⁷ Циркуляр [OED2018/004](#), январь 2018 года.

¹⁸ Отдел программно-гуманитарной деятельности и развития, ответственный за подготовку конкретной директивы в рамках целевой группы по оказанию помощи непосредственно через государственные системы, на момент проверки еще не подготовил черновой вариант директивы.

¹⁹ Управление внутреннего аудита, Записка о государственных обязательствах, ноябрь 2019 года.

²⁰ См., например, аудит Странового отделения ВПП в Мали, проведенный в 2019 году внешним аудитором.

формулировки которых в настоящее время устарели²¹, основаны на разнородных форматах (Намибия), имеют недостаточно точное содержание (Пакистан) или уже не актуальны (Доминиканская Республика, Центральнаяафриканская Республика).

39. Опрос руководителей страновых отделений, проведенный внешним аудитором в ноябре 2021 года, показал, что значительная часть из них (42 процента) не удовлетворена договорными соглашениями с правительственными партнерами. Некоторые из них²² хотят получить разъяснения относительно рамок и средств правовой защиты в отношении партнеров, которые в некоторых случаях незаменимы, например, в области школьного питания²³.

40. Принимая во внимание опыт других международных организаций, таких как Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), который имеет единый договорный документ, и ценность поощрения единого подхода к организации работы с партнерами по сотрудничеству, желательно адаптировать существующий шаблон соглашения (соглашение на местах) с учетом этих правительственных партнеров; эту задачу взял на себя Отдел партнерских связей с НПО.

41. Такое расширение контрактной базы на предоставляемые услуги также требует адаптации сферы действия циркуляра, определяющего политику ВПП в отношении организации работы с партнерами по сотрудничеству, которая в настоящее время ограничивается НПО²⁴.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует уточнить и унифицировать механизмы централизованной организации работы с партнерствами ВПП по сотрудничеству путем объединения обязанностей в одном подразделении или отделе в штаб-квартире и с помощью адаптации Корпоративного руководства ВПП по организации работы с партнерствами с неправительственными организациями и типовой формы контрактного соглашения с учетом правительственных партнеров. (Департамент разработки программ и политики)

3. Организация отношений с международными НПО

42. Международные НПО часто имеют больший организационный опыт, чем местные НПО, и действуют в нескольких странах²⁵. Большинство из 120 НПО такого типа, выявленных в 2021 году, являются важными партнерами ВПП, а некоторые имеют с ней давние и тесные отношения. Например, World Vision International уже тридцать лет осуществляет программы совместно с ВПП и адаптировала свою организацию путем

²¹ В документе, содержащем руководящие указания и шаблоны по теме соглашений ВПП (*Соглашения ВПП – Руководящие принципы и шаблоны*), который датируется 2016 годом, по-прежнему упоминаются, например, чрезвычайные операции и длительные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению – терминология, которая не использовалась с момента принятия интегрированной дорожной карты.

²² К ним относятся отделения ВПП в Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике, Лесото, Малави, Пакистане, Руанде, Сенегале, Йемене и Зимбабве.

²³ Это было подчеркнуто ранее в докладе Управления внутреннего аудита о превентивной проверке добросовестности программ школьного питания ВПП (PIR/01/20).

²⁴ Циркуляр [OED/2018/004](#).

²⁵ Размер некоторых местных организаций может быть велик, однако международные НПО отличаются тем, что они действуют одновременно в нескольких странах: в 45 странах, где действует Islamic Relief Worldwide, в том числе около десяти с отделениями ВПП, или 13,9 миллиона бенефициаров; в 54 странах с отделениями World Vision International, в том числе 31 с отделениями ВПП, или 47 миллионов бенефициаров (в том числе 11,5 миллиона охвачено деятельностью ВПП); примерно в десяти странах, где совместно с ВПП работает организация Action Against Hunger.

децентрализации и укрепления своих собственных страновых отделений. Кроме того, у этого партнера — ведущего партнера ВПП по объему платежей²⁶ — имеются координаторы на уровне страновых отделений, которые управляют партнерскими связями с ВПП.

43. В последние годы некоторые международные организации усилили свои механизмы внутреннего аудита и контроля, одобрив Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, разработанный в 1991 году, и инициативу 2005 года «Accountable Now». Например, World Vision International публикует ежегодный доклад о подотчетности и, как и Islamic Relief Worldwide, соответствует требованиям Гуманитарной инициативы по обеспечению качества, независимого органа по сертификации. Международные НПО могут иметь действующие механизмы оценки рисков и проводить свои внешние аудиты, прибегнув к помощи внешнего аудитора.

44. Однако ВПП не уделяет конкретного внимания ни этим особенностям, ни периодическому характеру соответствующего партнерства. Согласно отчету внутреннего аудита за 2016 год об организации работы с партнерскими связями ВПП с НПО²⁷, на тот момент существовало 15 меморандумов о взаимопонимании с международными НПО, которые были заключены в период с 1995 по 2006 год. По словам тех, с кем проводились консультации, эти меморандумы о взаимопонимании являлись декларациями о намерениях сотрудничать без каких-либо дальнейших целей. Поэтому Управление внутреннего аудита рекомендовало определить те международные НПО, с которыми соглашение о партнерстве с планом действий в областях, представляющих общий интерес, имело бы стратегическое значение для ВПП. Отношения с международными НПО в настоящее время регулируются соглашениями на местах.

45. В результате степень контроля международных НПО такая же, как и местных НПО. Таким образом, ВПП отслеживает расходы, понесенные на осуществление программ, постатейно. Опрос руководителей полевых операций, проведенный одной из этих НПО по просьбе Внешнего аудитора, выявил бюрократический и трудоемкий характер соглашений, заключенных с ВПП, часть которых охватывает весьма незначительные суммы.

46. В осуществляемых в настоящее время процессах мониторинга и контроля ВПП не учитывается тот факт, что эти международные НПО могут предложить более строгие гарантии, что должно позволить упростить некоторые из применяемых процедур и ослабить требования соглашений на местах. Всеобъемлющее соглашение по этому вопросу позволило бы скорректировать условия для авансов и платежей и провести ограниченные проверки на местах в обмен на гарантии ВПП в отношении качества процедур НПО с использованием подхода, основанного на оценке рисков.

47. В этом отношении такого рода соглашения могли бы сопровождаться центральным механизмом проведения комплексной оценки и аудита. Управление внутреннего аудита провело три экспериментальных аудита с 2020 года, а Отдел партнерских связей с НПО провел такой аудит в марте 2021 года²⁸. Однако с тех пор Отдел не использует эту практику и не сообщает, планирует ли он прибегать к ней в будущем, для чего ему

²⁶ На сумму 69 миллионов долларов США. Следующие девять организаций (в порядке важности произведенных платежей): Plan International (20 миллионов долларов США), Care (17 миллионов долларов США), Save the Children (16 миллионов долларов США), Датский Совет по делам беженцев (10 миллионов долларов США), Католические службы помощи (9 миллионов долларов США), Acted (9 миллионов долларов США), Норвежский Совет по делам беженцев (9 миллионов долларов США), Islamic Relief Worldwide (9 миллионов долларов США), Samaritan's Purse (8 миллионов долларов США).

²⁷ Управление внутренней ревизии, отчет о внутреннем аудите [AR/16/12](#), октябрь 2016 года.

²⁸ World Vision International, Oxfam, Samaritan's Purse, Save the Children.

потребовалось бы укрепить свой собственный потенциал. Такие проверки, по-видимому, необходимы для достижения целей штаб-квартиры в отношении обеспечения гарантий при условии, что они точно оценивают наличие функциональной надзорной связи между штаб-квартирами этих международных НПО и их собственными отделениями на местах (некоторые НПО передают работу местным НПО на субподряд)²⁹.

48. Отдел партнерских связей с НПО организует ежегодные консультации с партнерами по сотрудничеству. По мнению международных НПО, с которыми беседовал внешний аудитор, несмотря на полезность этих встреч, Отдел партнерских связей с НПО чаще использует их как возможность поделиться информацией, чем как возможность обсудить трудности или рассмотреть общие решения. Некоторые крупные неправительственные организации Соединенных Штатов создали рабочую группу, которая выявила препятствия на пути сотрудничества с ВПП, включая трудности, связанные с финансовыми и бюджетными процессами, и обратила особое внимание на отсутствие стандартизации процессов ВПП. Однако возможности Отдела партнерских связей с НПО влиять на практику страновых отделений в этом отношении ограничены.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует подготовить меморандумы о взаимопонимании с международными неправительственными организациями с учетом их механизмов внутреннего контроля, с тем чтобы повысить гибкость процесса заключения соглашений на уровне страновых отделений. (Департамент разработки программ и политики)

4. Организация отношений с местными НПО

49. Способность более мелких партнеров по сотрудничеству действовать более независимо или знакомиться с программами, методами и инструментами ВПП, с тем чтобы иметь возможность беспрепятственно участвовать в их осуществлении и вносить свой вклад в отчетность, а также их способность создавать внутренние механизмы снижения рисков – это вопросы, предусмотренные контрактными обязательствами, которые определяются соглашениями на местах (в частности, статьей 2). Эти вопросы относятся к примерно 567 местным НПО, выявленным в 2021 году и иногда представляющим собой ответвления благотворительных или гуманитарных организаций без хорошо налаженных административных структур. Эта проблема уже была указана ВПП в ее руководстве по организации работы с партнерскими связями³⁰, а также в выводах внутренних аудитов³¹.

50. В этой связи в докладе, представленном в 2013 году Объединенной инспекционной группой, которая провела обзор организации работы с партнерами-исполнителями в учреждениях Организации Объединенных Наций, было указано, что доноры уделяют недостаточно внимания укреплению потенциала партнеров в организациях, которые они финансируют³². На основе этого вывода Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) подготовило

²⁹ Опыт Islamic Relief Worldwide в Тунисе, Пакистане и Сомали.

³⁰ Циркуляр [OED2018/004](#): «некоторые организации могут не соответствовать всем установленным критериям, но оставаться ключевыми партнерами. Это особенно верно в отношении некоторых национальных НПО и общественных организаций (ОО), которые изначально могут не соответствовать юридическим и финансовым требованиям, но при этом считаться важными партнерами, обладающими значительными возможностями для укрепления потенциала и развития. Если такая организация выбрана в качестве партнера, важно, чтобы данный процесс (включая любые действия по смягчению последствий) был полностью задокументирован через [Комитет по вопросам партнеров по сотрудничеству]».

³¹ Управление внутреннего аудита, отчет о внутреннем аудите [AR/19/06](#), февраль 2019 года.

³² [JIU/REP/2013/4](#).

оперативную руководящую записку по дополнительному укреплению потенциала для своих партнеров из числа НПО, а ЮНИСЕФ открывает доступ к учебному порталу (Agora) для своих внешних партнеров.

51. Однако местные организации составляют 83 процента партнеров ВПП из числа НПО, которым ВПП обязалась оказывать поддержку в соответствии с достигнутой в мае 2016 года Базовой договоренностью.

52. Что касается отчетности, то в своем годовом отчете о результативности работы за 2020 год ВПП упоминает ряд мер, принятых в отношении партнеров по сотрудничеству, но точные затраты и выгоды определить невозможно. Определенные области, такие как предотвращение домогательств и сексуальной эксплуатации, охвачены конкретными рекомендациями (например, защита от сексуальной эксплуатации и надругательств в феврале 2021 года). Кроме того, в соответствии со стратегическим планом ВПП на 2017–2021 годы, ВПП обязана инвестировать в укрепление потенциала организаций гражданского общества, особенно НПО, что затем должно было быть отражено в страновых стратегических планах, но в настоящее время отсутствует конкретная стратегия более активной поддержки небольших НПО страновыми отделениями.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует предложить стратегию укрепления потенциала партнеров начиная с 2022 года. (Департамент разработки программ и политики)

53. Помимо отсутствия четкой политики на центральном уровне, следует также существенно улучшить практику на местах. В некоторых случаях отсутствуют планы усовершенствования для партнеров (которые обсуждаются в разделе 6.4 руководства по организации работы с партнерскими связями)³³ (Алжир). Меры, принимаемые в этом отношении, также не всегда сводятся воедино в документе, представляемом страновому директору или комитету по вопросам партнеров по сотрудничеству (как в случае с Центральноафриканской Республикой). В некоторых случаях никакие целенаправленные или надлежащие действия не могут осуществляться (Демократическая Республика Конго) или реализовываться в рамках местной политики (Намибия).

Замечания внешнего аудитора, сделанные в ходе проверок на местах в 2021 году

Необходимо систематизировать подготовку партнеров по сотрудничеству, в частности, повысить их осведомленность о важности представления бюджетных предложений до истечения срока действия текущих партнерских отношений (Алжир).

Необходимо определить и внедрить обоснованную политику укрепления потенциала партнеров по сотрудничеству и подготовить ежегодный обзор (Демократическая Республика Конго).

Необходимо разработать план обучения национальных и международных партнеров по сотрудничеству административным задачам, связанным с осуществлением деятельности (Центральноафриканская Республика).

Необходимо разъяснить политику укрепления потенциала и включить ее в стандартные рабочие процедуры для партнерских отношений (с НПО или правительством) (Намибия).

Источник: письма внешнего аудитора руководству, 2022 год.

³³ Циркуляр [OED2018/004](#).

54. Однако риск, связанный с недостаточным потенциалом партнера, реален. В ходе проведенного внешним аудитором опроса директора стран сочли этот риск в основном связанным с операциями (71 процент) и финансированием (16 процентов), в то время как Управление Генерального инспектора посчитало, что этот риск также может оказать негативное влияние на репутацию ВПП, особенно из-за участия партнеров по сотрудничеству в сборе данных о бенефициарах и управлении ими.

55. Несколько директоров страновых отделений (в Эфиопии, Лесото, Иордании, Судане) назвали укрепление потенциала- одной из основных областей для улучшения, которая может быть рассмотрена в конкретном пункте соглашений на местах или соответствующих руководящих принципов. Некоторые директора страновых отделений (Афганистан) также отметили, что повышение осведомленности о продолжительности партнерских отношений побуждает партнеров инвестировать в укрепление потенциала.

56. В результате местные НПО возлагают большие надежды на повышение результативности работы благодаря партнерству с ВПП. Например, в Демократической Республике Конго Управление внутреннего аудита обнаружило в 2020 году, что партнеры высоко оценили возможность воспользоваться конкретными мерами по укреплению своего потенциала.

57. В отсутствие оценок потенциала на местах реализация политики в области потенциала на местном уровне остается сложной задачей, тем более что для более чем половины НПО основным посредником является местное отделение (региональное отделение или подразделение), не говоря о трудностях, связанных с отсутствием специально предназначенного для этой цели финансирования, которое можно было бы рассмотреть в сотрудничестве с другими учреждениями-партнерами Организации Объединенных Наций.

Возможные меры, на которые следует обратить внимание секретариата – включить в соглашения на местах, где это необходимо, конкретное финансирование для укрепления потенциала партнеров, возможно, в сотрудничестве с учреждениями-партнерами Организации Объединенных Наций. (Департамент разработки программ и политики)

5. Объединение управленческих функций учреждений Организации Объединенных Наций

58. В большинстве стран, в которых действует ВПП, страновые отделения призваны осуществлять свою деятельность в рамках работы, координируемой страновой группой Организации Объединенных Наций, и, в частности, в рамках тематических блоков, в которых ВПП участвует наряду с некоторыми другими учреждениями (УВКБ, ЮНИСЕФ и т. д.). ВПП является одним из руководителей кластера продовольственной безопасности. Однако в ходе семи выездных аудитов, проведенных осенью 2021 года, внешний аудитор не заметил какой-либо конкретной координации со стороны руководства партнеров по сотрудничеству.

59. Другие учреждения Организации Объединенных Наций также используют модель косвенного оказания помощи, которая подразумевает, что они, как правило, прибегают к услугам партнеров по сотрудничеству – зачастую тех же самых, что и ВПП. Согласно опросу, проведенному в ноябре 2021 года внешним аудитором, более половины партнеров ВПП также реализуют проекты с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, в первую очередь с ЮНИСЕФ (44,5 процента опрошенных партнеров).

60. Как уже отмечала Объединенная инспекционная группа в своем докладе за 2013 год³⁴, в случае улучшения обмена информацией о партнерах различные учреждения получают дополнительные преимущества. В случае ВПП это помогло бы ей находить надежных партнеров, снижать риски, связанные с их привлечением, а также административную нагрузку на страновые отделения. Партнерам это позволило бы снижать операционные издержки, связанные с взаимодействием с учреждениями Организации Объединенных Наций.

61. В обновленной версии данного обзора за 2021 год³⁵ Объединенная инспекционная группа повторила свою рекомендацию, предложив, в частности, учреждениям Организации Объединенных Наций использовать взаимное признание партнеров по сотрудничеству – подход, который заслуживает поддержки, как и циркуляр Директора-исполнителя о взаимном признании, разработка которого ведется в настоящее время.

62. Постепенное внедрение Партнерского портала Организации Объединенных Наций³⁶ в страновых отделениях ВПП оценивается как шаг вперед. С другой стороны, как отметили несколько партнеров по сотрудничеству, тот факт, что ВПП не придерживается Согласованного подхода к денежным переводам, который действует с 2006 года и одобрен Программой развития Организации Объединенных Наций, Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и ЮНИСЕФ, создает дополнительное бремя для этих партнеров³⁷.

63. Успешной практикой является совместное использование партнерских проектов аудита, инициированных ЮНИСЕФ и ЮНФПА, поскольку это позволяет объединить усилия и обеспечивает взаимное доверие. Однако проверка страновых отделений показала, что в плане сотрудничества можно добиться дальнейшего прогресса. Например, страновое отделение в Алжире не было проинформировано о недавней проверке, проведенной УВКБ в отношении его основного национального партнера. В провинции Танганьика Демократической Республики Конго программы школьного питания странового отделения ВПП явно не были скоординированы с программами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и ЮНИСЕФ. В Пакистане люди, ответственные за партнеров по сотрудничеству в страновом отделении, не имели прямых контактов со своими коллегами в УВКБ и ЮНИСЕФ.

64. Особая ответственность ВПП, учитывая ее размеры и то, что она является ориентиром для многих сотрудничающих партнеров, должна побуждать ее к более решительным действиям. Согласно рекомендации Объединенной инспекционной группы³⁸, следует проявить инициативу и предлагать регулярные межучрежденческие консультации в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций с привлечением, где это уместно, наиболее активных партнеров по сотрудничеству. Цель состоит в том, чтобы способствовать сближению практики и созданию как можно более единообразной договорной базы. Начатые в 2019 году обсуждения этой темы с некоторыми партнерами все еще продолжаются.

³⁴ [JIU/REP/2013/4](#).

³⁵ [JIU/REP/2021/4](#).

³⁶ См. <https://www.unpartnerportal.org/landing/>.

³⁷ Поскольку внешний аудитор не проводил дальнейшего расследования этого вопроса в ходе данной аудиторской проверки, эта политика не является предметом конкретной рекомендации, хотя более четверти опрошенных руководителей страновых отделений сочли, что ее принятие снизит административную нагрузку на них.

³⁸ [JIU/REP/2021/4](#), рекомендация 10.

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует пригласить учреждения Системы Организации Объединенных Наций, входящие в кластер продовольственной безопасности, к участию в диалоге по вопросам организации работы с партнерами по сотрудничеству и использования Партнерского портала Организации Объединенных Наций. (Департамент разработки программ и политики)

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует начать диалог с партнерскими организациями системы Организации Объединенных Наций в центральных учреждениях с целью разработки общего договорного документа для партнеров по сотрудничеству. (Департамент разработки программ и политики)

6. Договорный инструмент для осуществления сотрудничества

65. Помимо правительственных партнеров по сотрудничеству³⁹, отношения с партнерами ВПП регулируются соглашениями на местах.

66. Шаблон 2012 года несколько раз адаптировался с момента его создания: сначала в 2013 году, когда были включены положения о сексуальном насилии, борьбе с терроризмом, мошенничеством и коррупцией, а также об аудите; в 2017 году, когда был внесен вопрос о защите данных; и в июле 2021 года, чтобы сократить количество приложений. Начинается постепенное использование этого шаблона, разработанного Отделом партнерских связей с НПО, на местах.

67. Число таких соглашений, подписанных директорами страновых отделений⁴⁰, значительно: в 2021 году их оставалось 2180, что на 22,1 процента меньше по сравнению с 2018 годом, когда у ВПП имелось 2800; действительно, иногда с одной и той же организацией в одной и той же стране заключается несколько партнерских соглашений (в зависимости от географического положения или видов деятельности), часто менее чем на год.

68. Соглашения на местах содержат большинство положений, за которые выступала Объединенная инспекционная группа в своем обзоре организации работы с партнерами-исполнителями. Многие страновые отделения, например в Пакистане, используют стандартные оперативные процедуры для их согласования и внедрения.

69. Однако руководители на местах по-прежнему недовольны этим инструментом. Как указано в документе «Управленческий обзор значительных рисков и проблем контроля – 2020 год», представленном Исполнительному совету в июне 2021 года, основные критические замечания касаются недостаточной продолжительности этих соглашений, мотивированных, по мнению страновых отделений, отсутствием видимости в отношении наличия финансирования (юридические препятствия для долгосрочных соглашений отсутствуют), а также сложности их положений.

70. Существует определенное сходство в общих чертах процесса закупок и организации работы с партнерами по сотрудничеству. Соответственно, можно было бы рассмотреть вопрос о применении определенных методов закупок к организации работы с партнерами. Положения контрактов на закупку товаров и услуг, изложенные в руководстве по закупкам, действительно близки к положениям соглашений на местах:

³⁹ Однако ВПП выявила 75 соглашений на местном уровне с правительственными партнерами.

⁴⁰ Как отмечалось, в частности, в ходе внутренних аудитов, эти соглашения иногда подписываются после их выполнения (так обстоит дело с 19 из 20 соглашений, проанализированных на местах в страновом отделении ВПП в Судане в 2019 году (отчет о внутреннем аудите [AR/19/14](#), июль 2019 года).

определение потребностей, ценообразование, положения, касающиеся защиты от сексуальной эксплуатации и надругательств и т. д. Положение, касающееся предотвращения конфликтов интересов (статья 13), также может быть включено в новый шаблон соглашения на местах.

71. Эти элементы могли бы послужить стимулом для применения принципа рамочных соглашений (долгосрочных соглашений) к соглашениям на местах таким образом, чтобы соглашение подписывалось на более длительный период времени (который мог бы соответствовать периоду странового стратегического плана), содержало общие положения, включая программные положения, и подразумевало, что партнерская деятельность начинается только после подтверждения плана реализации и соответствующего финансирования. Это позволило бы избежать дублирования определенных задач и, таким образом, снизить административное бремя, на которое ссылаются как партнеры, так и директора страновых отделений. В более долгосрочной перспективе на местном уровне можно было бы рассмотреть вопрос о переносе существующих принципов «совмещенных контрактов», применимых к закупкам, т. е. подписанию соглашения, уже заключенного другой организацией с партнером по сотрудничеству, путем добавления к соглашению операционного плана.

72. Отдел партнерских связей с НПО ожидает, что формальности для отделений на местах будут упрощены благодаря переводу соглашений на местах в цифровую форму, запланированному на 2022 год в соответствии с его дорожной картой цифровой трансформации, однако этот шаг не заменит адаптацию договорного инструмента.

73. На основе анализа Объединенной инспекционной группы и прямых обсуждений внешнего аудитора с отдельными учреждениями Организации Объединенных Наций или партнерами по сотрудничеству ВПП соглашения на местах могут быть адаптированы с учетом контрактных соглашений других учреждений⁴¹.

74. В последние годы средняя продолжительность соглашений на местах увеличилась: с 6,5 месяцев в 2016 году она снизилась до 5,3 месяцев в 2017 году, а затем увеличилась до 5,5 месяцев в 2018 году, 6,8 месяцев в 2019 году, 7 месяцев в 2020 году и 7,4 месяцев в 2021 году. Это положительная тенденция, однако изменения по-прежнему происходят неравномерно.

75. Несмотря на то, что срок действия соглашений на местах устанавливается страновыми отделениями, почти 60 процентов опрошенных выразили обеспокоенность по поводу короткого срока действия таких соглашений. Кроме того, более трети партнеров отметили несоответствующую целям продолжительность соглашений как недостаток. Одно из предложений могло бы заключаться в том, чтобы отделить соглашение о сотрудничестве, которое будет иметь форму рамочного соглашения, от финансирования, которое будет осуществляться через дополнения к контракту, с тем чтобы сократить административное бремя и формальности, связанные с продлением соглашений. Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций уже проводят различие между общей системой контрактов и финансируемыми мероприятиями⁴². Срок действия странового стратегического плана, составляющий, как правило, пять лет, в принципе равен сроку действия рамочных документов системы Организации Объединенных Наций (в частности, планов гуманитарного реагирования), что представляется целесообразным для налаживания устойчивых партнерских отношений. Осуществление начнется после выделения финансирования и займет один год, что соответствует планам реализации в рамках страновых стратегических планов.

⁴¹ Соглашение о партнерстве с УВКБ, соглашение о партнерстве с ЮНФПА и ФАО, соглашение о сотрудничестве по программам ЮНИСЕФ.

⁴² Соглашения о сотрудничестве в рамках программ ЮНИСЕФ рассчитаны максимум на пять лет и систематически соответствуют документу о страновой программе, который также рассчитан на пять лет.

76. Такой механизм повысил бы контроль за рисками. В самом деле, хотя руководство по организации работы с партнерскими связями предусматривает, что каждое соглашение на местном уровне должно быть представлено комитету по вопросам партнеров по сотрудничеству до его подписания, как это отмечено в различных доступных руководящих документах⁴³, систематически этот шаг на местах не выполняется.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует рассмотреть вопрос о продлении срока действия соглашений на местах, чтобы тот соответствовал сроку действия страновых стратегических планов, включая как рамочное соглашение, так и дополнение, охватывающее вопросы финансирования. (Департамент разработки программ и политики)

7. Информационные системы партнеров по сотрудничеству

77. Информационные системы поддерживают организацию работы с партнерами по сотрудничеству не только путем содействия осуществлению цикла партнерства, но и путем предоставления надежных и агрегированных данных для различных уровней принятия решений ВПП.

78. Согласно опросу страновых отделений, проведенному внешним аудитором в ноябре 2021 года, 35 страновых отделений считают, что информационные системы для организации работы с партнерами по сотрудничеству не соответствуют поставленным целям.

79. Отдел партнерских связей с НПО установил, что существует риск слишком медленной цифровизации работы с партнерами по сотрудничеству⁴⁴, и возлагает большие надежды на дорожную карту цифровой трансформации, которая была представлена Консультативному совету по цифровым технологиям⁴⁵ в июле 2020 года. Задача заключалась в том, чтобы полностью оцифровать работу с партнерами по сотрудничеству к весне 2022 года, однако на данный момент решить ее в рамках первоначальных сроков не представляется возможным. В ноябре 2020 г. отдел партнерских связей с НПО представил тому же комитету инструмент «Partner Connect»⁴⁶, одной из задач которого является оцифровка сбора данных путем их передачи партнерам по сотрудничеству, что должно увеличить периодичность отчетности о распределении средств и повысить качество собираемых данных⁴⁷.

80. По данным Отдела корпоративного планирования и результативности, который отвечает за инструмент СОМЕТ, для этого инструмента уже была разработана функциональность, позволявшая партнерам по сотрудничеству самостоятельно регистрировать ежемесячные отчеты, однако в первой половине 2021 года было принято решение прекратить ее внедрение.

81. Внешнему аудитору не был представлен анализ затрат и выгод от разработки Partner Connect. Отдел партнерских связей с НПО и Технологический отдел считают, что Partner Connect и СОМЕТ имеют разные функциональные возможности, что делает такой анализ бесполезным. Однако, исходя из информации, имеющейся в распоряжении внешнего аудитора, этот аргумент основывается на разработке функций,

⁴³ OED2018/004 и *Фаза II партнерского цикла: переговоры по соглашению на местах*, сентябрь 2021 года.

⁴⁴ Реестр рисков Отдела партнерских связей с НПО.

⁴⁵ Консультативный совет по цифровым технологиям является органом, действующим под эгидой Отдела технологий.

⁴⁶ Представленный финансовому директору в июне 2021 года, он получил грант в размере 300 000 долларов США на важнейшие корпоративные инициативы.

⁴⁷ Презентация для Цифрового консультативного совета. *Closing the data loop*, 24 ноября 2020 года.

которые пока не доступны. Кроме того, внешний аудитор отмечает противоречивый характер информации, предоставленной Отделом партнерских связей с НПО и Отделом корпоративного планирования и результативности в отношении возможности получения ежедневных оперативных отчетов на местном уровне через СОМЕТ и мониторинга распределения продуктов питания партиями – двух улучшений, которые должны быть реализованы с помощью Partner Connect.

82. Управление информационными системами ВПП включает участие Комитета по цифровому бизнесу и технологиям⁴⁸ для определения стратегического направления и контроля за цифровыми усилиями ВПП и соответствующими инвестициями в данные и технологии.

83. Комитет по цифровому бизнесу и технологиям также отвечает за дорожные карты цифровой трансформации, в том числе за проект Отдела партнерских связей с НПО, который еще не был представлен Комитету. Консультации с этим комитетом, за проведение которых также выступала руководящая группа в ноябре 2021 года⁴⁹, частично решат проблему отсутствия координации между различными заинтересованными сторонами и ответят на ключевые вопросы о расходах, сроках внедрения, воздействии на существующие информационные системы и возможностях объединения усилий с другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

84. В плане деятельности Отдел партнерских связей с НПО на 2020-2021 годы в качестве первоочередной задачи определено завершение развертывания Партнерского портала Организации Объединенных Наций, работа над которым началась в 2018 году, для согласования и упрощения организации работы с партнерами по сотрудничеству между различными учреждениями, что, по мнению внешнего аудитора, имеет решающее значение для улучшения этого сектора управления.

85. Согласно опросу страновых отделений⁵⁰, 35 процентов из них утверждают, что Партнерский портал Организации Объединенных Наций оказал положительное влияние на организацию работы с партнерами по сотрудничеству, в то время как 23 процента считают это улучшение незначительным.

86. Отдел партнерских связей с НПО, по-видимому, не располагает какими-либо доказательствами, на основе которых можно было бы оценить уровень использования портала. Согласно документам, предоставленным этим подразделением, например, в Доминиканской Республике насчитывается всего 12 пользователей, в то время как, согласно аудиту, проведенному на местах в ноябре 2021 года, порталом пользовались только три сотрудника страновых отделений.

87. Тем не менее, за последние месяцы под руководством Отдела партнерских связей с НПО обучение прошли несколько сотен человек не только в ВПП (страновых отделениях и региональных бюро), но и в партнерских организациях.

88. Более того, даже в тех странах, где развернут Партнерский портал Организации Объединенных Наций, не всегда наблюдается значимое объединение усилий по обеспечению комплексной оценки надежности; так было в Демократической Республике Конго осенью 2021 года – при том, что портал развернут в этой стране в течение нескольких лет. В связи с этим внешний аудитор рекомендует провести оценку развертывания Партнерского портала Организации Объединенных Наций и изучить пути повышения эффективности объединения.

⁴⁸ Циркуляр [OED2021/023](#).

⁴⁹ *Руководящая группа: обсуждение рисков 2: функция организации работы с партнерскими связями с НПО*, ноябрь 2021 года.

⁵⁰ По данным Отдела партнерских связей с НПО, в конце 2021 года доступ к portalу имели 56 страновых отделений, по сравнению с 17 в январе 2021 года.

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует представить Комитету по цифровому бизнесу и технологиям «дорожную карту цифровой трансформации» для партнеров по сотрудничеству и предпринять шаги для обеспечения соблюдения всех условий, необходимых для продолжения этого проекта. (Департамент разработки программ и политики, Технологический отдел, Департамент управления ресурсами)

8. Использование подхода, основанного на оценке рисков

89. В результате принятия ВПП непрямой модели партнеры по сотрудничеству находятся в центре рисков, с которыми сталкивается организация. Это характерно не только для ВПП, поскольку Объединенная инспекционная группа в своем обзоре за 2013 год⁵¹ рекомендовала подход, основанный на оценке рисков, для улучшения управления этими отношениями, и продолжает выступать за его применение. Существование этого риска для ВПП неоднократно отмечалось в ходе внутренних аудитов⁵².

90. В шаблоне реестра рисков для страновых отделений (издание от ноября 2021 года) риск, связанный с партнерами по сотрудничеству, теперь включен в качестве операционного риска, то есть без указания различий между партнерами и поставщиками.

91. Риск, связанный с партнерами по сотрудничеству, действительно носит (в основном) операционный характер, поскольку любая неудача с их стороны может поставить под угрозу достижение целей, изложенных в стратегических планах страны. Однако, как показали проверки, проведенные и внешним аудитором, и в ходе внутренних аудитов в случае предполагаемого или установленного мошенничества со стороны партнеров⁵³, риск также может носить стратегический, фидуциарный или финансовый характер.

92. В этих условиях усилия, прилагаемые ВПП с 2018 года для улучшения общеорганизационного управления рисками⁵⁴, непосредственно способствуют повышению эффективности этого аспекта работы с партнерами по сотрудничеству, которые рассматриваются в этом контексте как внешние заинтересованные стороны. Более широкое использование реестров рисков страновыми отделениями⁵⁵ и улучшение их содержания являются признаками прогресса.

93. Риск в реестре корпоративных рисков (обновленном в июне 2021 года), непосредственно относящийся к партнерам по сотрудничеству — это риск 9 («Отсутствие доступности и возможностей для эффективного партнерства»). Отделу партнерских связей с НПО было поручено отслеживать девять мер по снижению этого риска, который оценивается как повышенный, а также две другие категории риска: меры, связанные с защитой данных, внедрением инструментов и принятием конкретных руководящих принципов (в том числе по защите от сексуальной эксплуатации и жестокого обращения).

⁵¹ [JIU/REP/2013/4](#).

⁵² См., в частности, следующие документы Управления внутреннего аудита: Отчет о внутреннем аудите [AR/16/12](#) (октябрь 2016 г.) и «Консультативная оценка по рискам и надзору за НПО» (сентябрь 2018 г.).

⁵³ Согласно данным, предоставленным Управлением инспекций и расследований, жалобы, касающиеся партнеров по сотрудничеству, относились к 158 случаям в 2020 году (25 процентов от общего числа) и 156 случаям в 2021 году (20 процентов), хотя не все из них касаются потенциальных финансовых потерь.

⁵⁴ [Политика управления общеорганизационными рисками на 2018 год](#) (WFP/EB.2/2018/5-C).

⁵⁵ К концу 2021 года страновые отделения представили штаб-квартире 79 реестров рисков.

94. Эти амбиции нашли отражение в последнем реестре рисков подразделения, в котором перечислены семь целей, намеченных на конец 2021 года, в частности, цели, касающиеся улучшения и оцифровки процессов и расширения возможностей региональных бюро в этой области.

95. Несмотря на задержки в некоторых областях, в ходе реализации этих инициатив под руководством Отдела партнерских связей с НПО, в том числе при поддержке Отдела общеорганизационного управления рисками во второй половине 2021 года, достигнуты в целом положительные результаты. Например, отдел разработал стандартную процедуру управления партнерскими НПО для страновых отделений, в то время как подразделение внедрило минимальные стандарты контроля в интересах этих страновых отделений.

96. Проведенный в 2021 году Управленческий обзор существенных проблем с рисками и контролем на 2020 год показал, что в организацию работы с партнерскими связями в штаб-квартире был внесен ряд улучшений. В их число вошли обновление руководства по организации работы с партнерскими связями; обновление шаблона соглашения на местном уровне в феврале 2021 года взамен утвержденного в феврале 2012 года; добавление новых страновых отделений на Портал партнеров Организации Объединенных Наций; улучшение управления данными НПО с помощью платформы DOTS; проведение онлайн-тренинга по управлению партнерскими рисками для региональных бюро и страновых отделений; а также увеличение штата Отдела партнерских связей с НПО до пяти должностей за счет добавления трех новых должностей в 2020 году с назначением координатора по управлению рисками.

97. Этот прогресс произошел на неблагоприятном фоне кризиса в области здравоохранения. Согласно проекту обеспечения качества управления, представленному Отделом общеорганизационного управления рисками на 154-й сессии Комитета по аудиту в марте 2021 года, три четверти страновых отделений при поддержке Отдела партнерских связей с НПО уделяли повышенное внимание риску мошенничества.

98. Однако сохраняется проблема относительно оптимистичного восприятия рисков, связанных с партнерами по сотрудничеству, со стороны страновых отделений, которые, как правило, преуменьшают важность и частоту таких рисков в своих самооценках⁵⁶. Согласно опросу, проведенному внешним аудитором осенью 2021 года, половина руководителей страновых отделений считают незначительными риски, связанные с сотрудничающими партнерами⁵⁷.

99. Однако недавние анализы Управления внутреннего аудита⁵⁸, а также анализы внешнего аудитора дают основания считать, как это сделал сам Комитет по аудиту в своем отчете, представленном Правлению в июне 2021 года⁵⁹, что риски, связанные с

⁵⁶ Как показал анализ реестров рисков, проведенный Отделом управления рисками предприятия в сентябре 2021 года, эти риски невелики: риск 2.2.1 (недостаточная доступность или потенциал партнеров) был выявлен только в двух странах в 2021 году (Ирак и Южный Судан) по сравнению с семью в 2020 году (Лесото, Шри-Ланка Ланка, Ирак, Эфиопия, Южный Судан, Колумбия и Эквадор); а риск 2.2.2 (низкое или несоответствующее качество (доставки)) – только в двух странах в 2021 году (Ливия и Лесото) по сравнению с одной (Лесото) в 2020 году.

⁵⁷ Согласно ответам на опрос, проведенный внешним аудитором в ноябре 2021 года, для 1 процента отделений подверженность риску, связанному с управлением партнерами по сотрудничеству, является «критической»; для 35 процентов она «умеренна», для 50 процентов – «незначительна», а для 14 процентов – «ничтожно мала».

⁵⁸ Управление внутренним аудитом в своем последнем годовом отчете (июнь 2021 года) сочло управление партнерами по сотрудничеству «проблемной областью».

⁵⁹ «Несовершенство управления и надзора за партнерами по сотрудничеству, которые, хотя и признаются значительным риском, не рассматриваются в достаточной степени и не являются приоритетом». [Годовой отчет Комиссии по аудиту \(WFP/EB.A/2021/6-C/1\)](#).

партнерами, являются значительными. Действительно, с 2019 года две трети отчетов внутреннего аудита⁶⁰, касающихся партнеров по сотрудничеству, сообщают о недостатках в подходе к рискам в этой области. Пять из семи отделений на местах⁶¹, проведенных внешним аудитором осенью 2021 года, также выявили сохраняющиеся недостатки в управлении этими рисками.

100. Помимо процесса комплексной проверки надежности, который по-прежнему необходим, при выборе партнера следует проводить конкретный анализ рисков, как это делает, например, УВКБ ООН⁶². Такой подход позволил бы обеспечивать большую объективность и подотчетность рисков на уровне страновых отделений. Этот внутренний анализ необходимо будет включать в общую оценку потенциала партнеров, упомянутую в руководстве по организации работы с партнерскими связями. Его результаты должны доводиться до сведения региональных бюро и штаб-квартиры.

101. В заключение следует отметить, что усилия по предотвращению и снижению рисков, связанных с организацией работы с партнерами по сотрудничеству, следует продолжать и активизировать в двух областях: в области распределения ответственности за стратегию управления рисками на соответствующем уровне иерархии и в области оценки риска при выборе партнера по сотрудничеству.

Рекомендация 10. Внешний аудитор рекомендует систематически проводить анализ рисков при отборе партнеров по сотрудничеству и распространять результаты на региональном и основном уровнях. (Департамент разработки программ и политики, Отдел управления общеорганизационными рисками)

9. Надзор за предоставлением услуг партнерами по сотрудничеству

102. В стратегии мониторинга для страновых отделений ВПП выделяется три этапа, имеющих отношение к партнерам по сотрудничеству: мониторинг результатов, который позволяет проверять, в частности, количество бенефициаров, количество распределенных продуктов питания и объем произведенных денежных переводов на основе отчетов, предоставленных партнерами и внесенных в систему СОМЕТ после проверки; мониторинг процесса, осуществляемый во время выездов на места (наблюдение за распределением и интервью с бенефициарами); и мониторинг результатов, который дает возможность оценивать воздействие помощи на бенефициаров и измерять расхождения между цифрами, установленными во время определения целевых показателей, и данными о фактически произведенных распределениях средств.

103. Процедуры мониторинга и соответствующие обязанности тщательно задокументированы в стандартных процедурах, руководящих документах, инструментах мониторинга. Стратегия мониторинга страновых отделений позволяет страновым отделениям определять и совершенствовать свой контроль за осуществлением программ. В Центральноафриканской Республике, как и в других страновых отделениях, к процедурам мониторинга и оценки 2005 года добавлены стандартные оперативные процедуры, подробно описывающие использование инструментов (таких, как СОМЕТ) и

⁶⁰ 15 из 23 отчетов: Нигер 2019 г., Ливия 2019 г., Сирийская Арабская Республика 2019 г., Либерия 2019 г., Пакистан 2019 г., Нигерия 2019 г., Гондурас 2019 г., Йемен 2020 г., Эфиопия 2020 г., Мьянма 2020 г., Демократическая Республика Конго 2020 г., Буркина-Фасо 2021 г., Гана 2021 г., Мали 2021 г., Сомали 2021 г.

⁶¹ Доминиканская Республика, Намибия, Пакистан, Центральноафриканская Республика и Демократическая Республика Конго.

⁶² Для каждого соглашения о партнерстве, эквивалентного соглашению на местах, УВКБ ООН обычно проводит оценку рисков.

этапы мониторинга (например, сверка ваучеров, предназначенных для проведения операций по переводу денежных средств).

104. Согласно результатам проверки, проведенной директором-исполнителем весной 2021 года, 95 процентов директоров страновых отделений считают, что мониторинг программных мероприятий соответствует минимальным требованиям, за исключением нескольких стран, таких как Таджикистан, Либерия, Доминиканская Республика и Джибути. Однако почти четверть страновых отделений (24 процента) сообщают, что проверки обеспечения качества и сверка данных партнеров не проводятся по крайней мере ежеквартально (LESS, COMET, цифровая платформа ВПП для управления данными о бенефициарах и передаче данных (SCOPE), центры обработки вызовов и т. д.), что может быть частично обусловлено кризисом в области здравоохранения.

105. Внутренние ревизии, недавно проведенные в страновых отделениях, показывают, что практика мониторинга сильно различается (полное отсутствие мониторинга в Либерии в 2019 году и Камеруне в 2021 году, нерегулярный мониторинг в Гондурасе в 2019 году и отсутствие стандартных процедур в Эфиопии в 2020 году) и что подобные расхождения могут также иметь место в пределах одной страны (Демократическая Республика Конго, Эфиопия).

106. Процесс согласования может быть искажен при формализации соглашения на местах из-за расхождений между цифрами в разных документах (приложение к ответу на запрос о выражении заинтересованности, приложение к соглашению на местах и т. д.). Однако в целом партнерские отношения должны оформляться и утверждаться в COMET в течение пяти дней после подписания соглашений, при этом оформление должно завершаться сразу после достижения соглашения, включающего запланированные результаты или общие цели. Этот крайний срок не всегда соблюдается, и фактически между заключением соглашения и проверкой может пройти несколько месяцев.

107. Шаблон соглашения на местах определяет, что каждый партнер по сотрудничеству должен предоставлять периодические отчеты о ходе деятельности (статья 4.1 «Общие положения»), в частности

- ежемесячные отчеты о распределенных объемах, предоставляемые ВПП в конце каждого месяца. Результаты за каждый месяц должны подтверждаться не позднее 20 числа следующего месяца; оплата партнерам по сотрудничеству должна производиться не позднее, чем через 15 дней после подтверждения отчетов о мониторинге ВПП;
- партнер по сотрудничеству должен в течение 90 дней с даты истечения или прекращения действия соглашения представлять ВПП окончательный отчет, содержащий информацию обо всех мероприятиях, проведенных в рамках соглашения на местах.

108. В соответствии со стандартными операционными процедурами COMET ежемесячные отчеты о распределении средств принимаются и проверяются в подразделениях или страновых отделениях. Этот пункт необходимо уточнить, поскольку отчеты, которые партнеры по сотрудничеству направляют непосредственно в страновое отделение, затем отправляются обратно в подразделения, что увеличивает время обработки. Перевод в цифровую форму мониторинга соглашений на местах, как это предусмотрено в дорожной карте цифровой трансформации Отдела партнерских связей с НПО, может позволить страновому отделению и подразделениям осуществлять мониторинг в режиме реального времени.

109. Данные SCOPE проверяются подразделениями путем перекрестной проверки с отчетами о распределении средств перед их внесением в COMET. Однако качество данных, передаваемых партнерами по сотрудничеству, оставляет желать лучшего: неполнота данных, неоправданные отклонения от целей, поставленных в договорных документах, недостаточное агрегирование данных и т. д.

110. Подразделения кодируют данные, а затем передают их в страновое отделение, которое отправляет партнеру выписку с введенными данными. Затем партнер отправляет отчет в страновой офис и подразделения с указанием всех ошибок. Однако в случае разногласий количество повторных обращений партнера в местное отделение, подразделение и страновое отделение не ограничено. Международная неправительственная организация COOPI выразила пожелание о том, чтобы в каждом страновом отделении был назначен координатор для решения проблем с выставлением счетов партнерам.

111. Соотнесение данных LESS и COMET и выверка счетов-фактур в ВПП также приводят к задержкам, поскольку выполняются вручную. Дело в том, что в случае неактуальности данных COMET партнеры по сотрудничеству не могут выставить счета. В то же время Отдел корпоративных финансов требует выверки авансов. Чтобы обойти это препятствие, фиксированные расходы оплачиваются без ожидания результатов согласования.

112. В результате несвоевременного представления партнерами отчетов о распределении объемов и счетов-фактур страновое отделение не может проводить регулярные выверки. В Бенине и Нигерии, например, они проводятся ежегодно. По данным COMET, в октябре 2021 года в Центральноафриканской Республике было подтверждено 94 процента отчетов о деятельности за январь 2021 года, а доля отчетов за сентябрь 2021 года составила 22 процента, при этом наблюдались расхождения между поставками и распределением (889 тонн). В результате партнеры могут получать выплаты с опозданием на несколько месяцев или даже на год (World Vision International).

113. Руководящие принципы ВПП по мониторингу также по-прежнему сосредоточены на традиционных операциях. В Камбодже мониторинг должен осуществляться партнерами, национальным правительством и децентрализованными органами в рамках передачи ответственности за осуществление программ правительству. Однако в ВПП предлагается недостаточно руководящих указаний по оценке стандартов и практики мониторинга со стороны правительственных партнеров в процессе децентрализации.

114. В этих обстоятельствах важно лучше понимать трудности, возникающие перед партнерами по сотрудничеству в процессе мониторинга, который они должны проводить, и предлагать решения вместо того, чтобы ждать, пока эти трудности будут указаны в периодической самостоятельной отчетности или выявлены в ходе внутренних или внешних аудитов. Из этого следует, что такие трудности должны приниматься во внимание комитетами по вопросам партнеров по сотрудничеству в каждом страновом отделении, а те, которых не удалось избежать, должны указываться в периодических докладах региональным бюро.

Рекомендация 11. Внешний аудитор рекомендует предусмотреть возможность рассмотрения местными комитетами партнеров по сотрудничеству любых трудностей, возникающих при мониторинге выплат. (Департамент разработки программ и политики)

Возможные меры, на которые следует обратить внимание секретариата — периодически представлять региональным бюро доклады о сохраняющихся проблемах, с которыми сталкиваются страновые отделения в вопросах мониторинга. (Департамент разработки программ и политики)

10. Оценка работы партнеров по сотрудничеству

115. Принципы и методы оценки деятельности партнеров изложены в руководстве по организации работы с партнерскими связями⁶³, которое предусматривает систематическое проведение фактических оценок партнерств после завершения выполнения задач в рамках соглашений на местах и до заключения любого нового соглашения.

116. Стандартная оперативная процедура 2020 года по управлению соглашениями на местах подчеркивает важность выставления баллов и роль координатора в контексте такого соглашения. Окончательная оценка, участие партнера по сотрудничеству в оценке и изучение семи аспектов партнерства строго обязательны⁶⁴. Оценка партнерских связей основана на подробной матрице оценки (приложение 6.2 к руководству по организации работы с партнерскими связями), которая предназначена для выставления баллов и получения оценки риска, связанного с партнерами (высокий, умеренный или низкий). В свою очередь, партнер по сотрудничеству может предоставить в письменном виде свою собственную оценку ВПП.

117. Большая степень гибкости, предоставляемая страновым отделениям в отношении оценки партнеров, приводит к разнообразию форм практики. Это наблюдение иллюстрируют те полевые обследования, которые были проведены внешним аудитором осенью 2021 года:

- в Демократической Республике Конго страновое отделение прямо не включило использование матрицы оценки эффективности в свою методологию мониторинга;
- несмотря на мобилизацию для реагирования на уровне 2, страновое отделение ВПП в Центральноафриканской Республике использовало стандартные инструменты ВПП для оценки нескольких партнеров каждый год, не адаптируя ни их содержание, ни их форму;
- в Намибии оценка не упоминается в местных стандартных оперативных процедурах по организации работы с партнерскими связями и не применяется;
- с другой стороны, страновое отделение ВПП в Пакистане проводило такие оценки относительно всеобъемлющим образом, хотя они использовались только для определения надлежащего качества предоставления услуг, теоретически уже проверенных с помощью мониторинга.

⁶³ Циркуляр [OED2018/004](#).

⁶⁴ Оперативное управление (25 процентов баллов), дополнительные мероприятия (25 процентов), защита, гендерная проблематика, подотчетность затронутому населению, защита от сексуальной эксплуатации и жестокого обращения (10 процентов), отчетность, мониторинг и оценка (10 процентов), управление рисками (10 процентов), финансирование (10 процентов), логистика (10 процентов).

118. Управление внутреннего аудита недавно пришло к таким же выводам. Оценки партнеров не проводятся вообще или не проводятся систематически в ряде стран (Судан, Эфиопия и Гондурас), а если и проводятся, то страновое отделение (Мали) использует полученные результаты неэффективно.

119. Если оценки проводятся, этот процесс осуществляется в конце года, поскольку оценки связаны только с соглашениями на местах. Дублирование задач подразделения и регионального отделения может частично объяснить тот факт, что оценки не являются исчерпывающими. Сроки и периодичность оценки работы партнеров должны быть пересмотрены в свете рекомендаций по соглашениям с партнерами по сотрудничеству.

120. Становые отделения не включают эти оценки в досье отдельных партнеров по сотрудничеству на систематической основе. Поэтому в настоящее время они не сгруппированы по партнерам или странам, хотя соответствующие оценки иногда рассматриваются на заседаниях комитетов по вопросам партнеров по сотрудничеству.

121. Согласно опросу внешнего аудитора, партнеры по сотрудничеству удовлетворены рекомендациями, которые ВПП предложила им в ходе оценки их деятельности (86 процентов согласны с оценкой). Однако оценки эффективности ниже среднего редко сопровождаются планами улучшения⁶⁵. Становые отделения объясняют это новизной недавно внедренного инструмента (Уганда, Мали, Мозамбик). В таких случаях оценки не позволяют повысить эффективность или результативность партнеров, что подтверждается отчетом Управления внутреннего аудита по Гондурасу за 2019 год⁶⁶.

122. По этой причине выводы внешнего аудитора, подкрепленные выводами Управления внутреннего аудита, не совпадают с представлениями стантовых отделений об их практике. Действительно, 81 процент отделений указали в опросе, проведенном в ноябре 2021 года, что партнерские отношения оцениваются ежегодно и всесторонне в соответствии со стандартами, установленными штаб-квартирой. Лишь немногие признают, что такие оценки не проводятся (Таджикистан) или проводятся неофициально (Государство Палестина).

Возможные меры, на которые следует обратить внимание секретариата: подготовка ежегодного обобщения оценок на уровне стантовых отделений и их резюме для каждого регионального бюро. (Департамент разработки программ и политики, региональные бюро)

Рекомендация 12. Внешний ревизор рекомендует представить комитетам партнеров по сотрудничеству план усовершенствования для любого партнера, имеющего слабые стороны, до возобновления соглашения. (Департамент разработки программ и политики, региональные бюро)

11. Поддержка, оказываемая региональными бюро

123. Основными задачами региональных бюро являются надзор, стратегическое консультирование или содействие и поддержка стантовых отделений. Поэтому они оказывают поддержку стантовым отделениям по различным аспектам управленческого цикла партнеров по сотрудничеству в рамках надзорных миссий. Опрос, проведенный внешним аудитором, подтверждает эту роль, хотя она может быть разной в зависимости от отделения.

⁶⁵ Среди проверок на местах, проведенных внешним аудитором в 2021 году, за исключением Алжира.

⁶⁶ Управление внутреннего аудита, отчет о внутреннем аудите [AR/19/17](#), август 2019 года.

124. Региональное бюро в Дакаре указывает, что риск, связанный с организацией работы с партнерами по сотрудничеству, высок, в то время как четыре других региональных бюро характеризуют риск как умеренный, а региональное бюро в Панаме считает его низким.

125. Надзорные миссии позволяют определить области, требующие улучшения. Диалог между страновыми отделениями и региональными бюро продолжается и после проверок и приводит к конкретным предложениям. Например, региональное бюро в Панаме помогло директору странового отделения в Доминиканской Республике определить, как улучшить управление соглашениями на местах, и к первой половине 2022 года будет подготовлен обучающий курс, адаптированный для странового отделения.

126. Во время этих миссий региональные бюро используют контрольный перечень вопросов и руководство по предотвращению мошенничества и коррупции (2020 год), разработанные штаб-квартирой.

127. Для оказания надлежащей поддержки страновым отделениям в организации работы с партнерами по сотрудничеству региональные бюро стремятся формализовать и уточнить свою вспомогательную роль путем создания целевых групп и более четкого отделения своих задач от задач штаб-квартиры. В этой связи отсутствие систематической структуры групп в страновых отделениях и региональных бюро затрудняет оперативную коммуникацию.

128. Что касается разделения обязанностей со штаб-квартирой, иерархия обязанностей по организации работы с партнерами четко определена в руководстве по организации работы с партнерскими связями⁶⁷: «Региональное бюро: несет основную ответственность за поддержку работы страновых отделений в области партнерских связей...», «Штаб-квартира: Отдел партнерских связей с НПО в рамках [Отдела координации партнерств и информационно-пропагандистской деятельности] оказывает корпоративную поддержку и дает рекомендации региональным бюро и страновым отделениям по вопросам организации работы с партнерскими связями с НПО».

129. Как уже отмечалось Управлением внутреннего аудита в его отчете за 2016 год⁶⁸, однако конкретные задачи региональных бюро не указаны в корпоративных руководящих принципах и совпадают с задачами штаб-квартиры или страновых отделений. В июне 2021 года по инициативе Отдела партнерских связей с НПО началась работа с региональными бюро в целях более эффективного разграничения различных уровней ответственности. Был принят первый вариант круга ведения страновых отделений по организации работы с партнерами по сотрудничеству. На региональном уровне были поставлены три цели, первая из которых заключается в обеспечении того, чтобы все страновые отделения использовали Портал партнеров Организации Объединенных Наций, а две другие направлены на усиление поддержки, включая техническую поддержку, оказываемую региональными бюро в области организации работы с партнерами по сотрудничеству.

130. Региональные бюро, со своей стороны, заявляют, что они готовы:

- участвовать в обновлении руководящих принципов и шаблонов документов в будущем. Соглашаясь с тем, что директорам страновых отделений должна обеспечиваться гибкость, они призвали к уточнению правил, в том числе в отношении партнерских отношений с правительствами, трехсторонних партнерств, платежей, управления авансами, процедур комплексной проверки

⁶⁷ Циркуляр [OED2018/004](#).

⁶⁸ Управление внутреннего аудита, отчет о внутреннем аудите [AR/16/12](#), октябрь 2016 года.

надежности и укрепления потенциала партнеров. Региональные бюро хотели бы получить ответы на типичные вопросы и директиву по организации работы с правительственными партнерами;

- содействовать региональной сети координационных центров партнеров по сотрудничеству в страновых отделениях с одной стороны и международных НПО с региональным представительством с другой;
- следить за тем, в какой степени страновые отделения выполняют свои обязательства по организации работы с партнерскими связями, и оказывать им помощь во внесении необходимых улучшений;
- отправлять сводную информацию в штаб-квартиру.

Рекомендация 13. Внешний аудитор рекомендует усилить роль региональных бюро в обучении, содействии, проверке и отчетности перед штаб-квартирой в отношении партнеров по сотрудничеству. (Департамент разработки программ и политики)

12. Передача информации о партнерах по сотрудничеству в штаб-квартиру

131. Объем финансовых потоков, относящихся исключительно к партнерам по сотрудничеству, отслеживание которых осуществляется в WINGS, в 2020 году составил 561,5 млн долларов США⁶⁹.

Таблица 4. Потоки, направленные партнерам (без учета стоимости переводов) в 2020 году (млн долларов США)

Модальность	Потоки, направленные партнерам
Укрепление потенциала	136,34
Распределение денежных средств	98,84
Продовольствие	319,50
Предоставление услуг	6,77

Источник: ВПП, WINGS, Управление корпоративного финансирования.

132. Хотя концепция партнерства лежит в основе операционной модели ВПП, в ее годовом отчете о результатах деятельности содержится мало информации, и особенно цифр, о партнерах по сотрудничеству. Некоторые приложения к годовому отчету о результативности могли бы содержать данные о партнерах по сотрудничеству, однако такая информация не была в них включена. Только в приложении IX представлены конкретные данные, но это приложение имеет ряд недостатков (не проводятся различия между небольшими НПО и крупными международными организациями, представленные данные имеют сомнительную достоверность, правительственные партнеры исключены, а также отсутствуют финансовые данные (см. таблицу 2 и пункт 24)).

133. Некоторые доноры хотели бы видеть улучшения в этом направлении, включая предоставление дополнительной информации.

134. Очевидно, что это относится не только к ВПП, поскольку Объединенная инспекционная группа в своем недавнем обзоре рекомендовала, чтобы к концу 2023 года административные главы учреждений системы Организации Объединенных Наций включали в свои годовые отчеты о результативности главу, посвященную сотрудничеству со своими партнерами-исполнителями и организации работы с ними, с

⁶⁹ Последний полный год, за который на момент проведения аудита имелись данные.

указанием подробной информации о понесенных расходах и количестве и категориях партнеров-исполнителей⁷⁰.

135. Внутренняя отчетность о партнерах по сотрудничеству носит еще более ограничительный характер, поскольку она ориентирована только на НПО. Информационная панель, разработанная Отделом корпоративного планирования и эффективности на основе COMET, основана на потоках в рамках соглашений на местах в форме поставок продовольствия натурой или денежных переводов.

Рекомендация 14. Внешний аудитор рекомендует дополнить приложение IX к годовому отчету о результативности в той мере, в какой оно касается сотрудничающих партнеров. (Департамент управления ресурсами, Департамент разработки программ и политики)

136. Руководство по представлению ежегодных страновых докладов включает страницу, посвященную партнерским связям, где говорится, что в этой части отчета, объем которого, как ожидается, составит около 700 слов, должна быть отражена ценность различных партнерских связей для достижения целей ВПП, в том числе с донорами.

137. Эти руководящие принципы также предусматривают рассмотрение определенных особенностей, характерных для этих партнерств, касающихся, во-первых, местных НПО в рамках стратегии локализации, предусмотренной *Базовой договоренностью*, и, во-вторых, правительственных партнеров, которым следует уделять больше внимания. Обзор нескольких ежегодных страновых отчетов⁷¹ показывает, что рекомендуемый формат соблюдается и облегчает понимание механизмов партнерских связей, важных для каждого странового отделения, но отчеты остаются чрезмерно описательными и содержат, помимо прочего, мало информации об основных партнерах по сотрудничеству или связанных с ними суммах.

138. В пункте 200 годового отчета о результативности за 2020 год говорится, что: «С 2013 года ВПП последовательно выполняет обязательство по передаче не менее 25 процентов ресурсов местным партнерам или через них и поддерживает большой портфель местных партнеров и общинных организаций, которые реализуют программы ВПП». Донорам, заинтересованным в вопросах укрепления гражданского общества и передачи потенциала местным органам власти, было бы полезно узнать о деятельности странового отделения в отношении этой цели с должным учетом конкретных методов вмешательства, принятых в соответствующем страновом стратегическом плане.

Рекомендация 15. Внешний аудитор рекомендует включать количественные данные о партнерских отношениях с местными неправительственными организациями в ежегодные страновые отчеты. (Департамент разработки программ и политики, Департамент управления ресурсами)

IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

139. Аудиторская группа благодарит Департамент разработки программ и политики и, в частности, Отдел партнерских связей с НПО, которые внесли значительный вклад в подготовку этого доклада, а также принявшие аудиторов страновые отделения, директора которых согласились поделиться своими мнениями и опытом.

Конец доклада по результатам аудиторской проверки.

⁷⁰ JIU/REP/2021/4, рекомендация 2.

⁷¹ Доступно онлайн: <https://www.wfp.org/annual-country-reports-2020>, вкладка «Партнерство».

Приложение 1. Возможные меры, на которые следует обратить внимание секретариата¹

1. Организация отношений с местными НПО. Необходимо включить в соглашения на местах, где это необходимо, конкретное финансирование для укрепления потенциала партнеров, возможно, в сотрудничестве с партнерскими учреждениями Организации Объединенных Наций. (Департамент разработки программ и политики).
2. Надзор за предоставлением услуг партнерами по сотрудничеству. Необходима периодическая отчетность перед региональными бюро о сохраняющихся проблемах, с которыми сталкиваются страновые отделения в процессе мониторинга. (Департамент разработки программ и политики).
3. Оценка работы партнеров по сотрудничеству. Необходима подготовка ежегодного обобщения оценок на уровне страновых отделений и их резюме для каждого регионального бюро. (Департамент разработки программ и политики, региональные бюро)

¹ Эти действия, предложенные секретариату, дополняют рекомендации, представленные в начале заключения, но не требуют последующего отчета для Исполнительного совета.

Сокращения

COMET	инструмент эффективного управления страновыми отделениями
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ISSAI	Международные стандарты для высших ревизионных учреждений
Logistics Execution Support System	Система поддержки исполнения логистики
НПО	неправительственные организации
SCOPE	Цифровая платформа ВПП для управления данными о бенефициарах и переводах
ЮНФПА	Фонд ООН в области народонаселения
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
WINGS	Информационная сеть и глобальная система ВПП