



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

Исполнительный совет
Ежегодная сессия
Рим, 21–25 июня 2021 года

Distribution: General

Пункт 6 повестки дня

Дата: 12 мая 2021 года.

WFP/ЕВ.А/2021/6-F/1

Original: French

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

Для рассмотрения

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

Заключение внешнего аудитора по критически важным общеорганизационным инициативам

Проект решения*

Исполнительный совет принимает к сведению «Заключение внешнего аудитора по критически важным общеорганизационным инициативам» (WFP/ЕВ.А/2021/6-F/1) и ответ руководства (WFP/ЕВ.А/2021/6-F/1/Add.1) и призывает принять дальнейшие меры по выполнению содержащихся в нем рекомендаций с учетом соображений, высказанных Исполнительным советом в ходе их обсуждения.

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

Координатор:

Г-н Р. Беллин
Директор службы внешнего аудита
Тел.: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

АУДИТОРСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫМ
ОБЩЕОРГАНИЗАЦИОННЫМ ИНИЦИАТИВАМ

2020 финансовый год

НОМЕР ДЛЯ ССЫЛОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ: РАМ-2020-4



СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЕ ПРОВЕДЕНИЮ	5
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	8
III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	10
1. Актуальность КВОИ.....	11
1.1 Концепция стратегических приоритетов	11
1.2 Соответствие стратегическим приоритетам	12
1.3 Согласование с другими инвестициями	13
2. Управление КВОИ	14
2.1 Принятие решений в процессе разработки КВОИ	14
2.2 Утверждение в SRAC бюджетных запросов	17
2.3 Утверждение со стороны Исполнительного совета.....	18
2.4 Реализация и мониторинг утвержденных КВОИ.....	19
2.5 Отчетность по КВОИ.....	20
3. Финансовое управление КВОИ	21
3.1 Бюджетная база	21
3.2 Объем КВОИ	23
3.3 Финансовая реализация.....	25
- Расходы на персонал	25
- Расходы, не связанные с персоналом.....	25
4. Эффективность КВОИ	26
4.1 Учет эффективности выбора КВОИ.....	26
4.2 Мониторинг реализации.....	27
5. Местное измерение КВОИ	28
5.1 Участие на местах.....	28
5.2 Концентрация ресурсов	28
IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	29
ПРИЛОЖЕНИЯ	30
Приложение 1. Возможные действия Секретариата.....	30
Приложение 2. Список КВОИ, утвержденных Исполнительным советом с 2015 г.....	31
Приложение 3. Примеры инвестиционных проектов, подобных КВОИ, 2018–2020 гг.	32
Приложение 4. Резюме обзора региональных бюро и страновых отделений	33
Сокращения	34

РЕЗЮМЕ

Критически важные общеорганизационные инициативы (КВОИ) — это ориентированные на организационные изменения программы расходов, предложенные Секретариатом для укрепления программного, оперативного и административного потенциала ВПП. Данное заключение включает пять основных выводов.

1 — Схема выбора КВОИ не обеспечивает их актуальность. Недостаточно четко сформулированы общеорганизационные приоритеты Директора-исполнителя, согласно которым устанавливаются приоритетные КВОИ. Это затрудняет отбор КВОИ, способных укрепить структуру организации и позволяющих ВПП достичь своих стратегических целей. Помимо КВОИ, финансируемых со стабилизационного счета оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов, ВПП осуществляет стратегические инвестиции в аналогичных областях, используя средства поддержки программ и административные бюджетные средства, при этом представление о полной картине у Совета отсутствует.

2 — Существуют пробелы в управлении, связанные с разделением обязанностей, прозрачностью и стандартизацией. Процесс отбора КВОИ устроен таким образом, что одним и тем же людям доверено и предлагать инвестиции, и отбирать их для утверждения. Если говорить в самых общих чертах, КВОИ утверждаются Исполнительным советом в виде пакета, обычно без представления ожидаемых результатов. Рабочие документы Комитета по распределению стратегических ресурсов не позволяют отслеживать процесс отбора, а режим работы руководящих комитетов, обеспечивающих мониторинг реализации КВОИ, не стандартизирован.

3 — Средства измерения результатов КВОИ нельзя назвать ни систематическими, ни надежными. Есть много КВОИ в таких областях, которые явно приносят пользу под управлением со стороны ВПП, например, автоматизация процессов, разработка страновых стратегических планов, привлечение частных средств и сотрудничество с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, однако в годовых отчетах о деятельности их результаты почти не упоминаются. Оценка результатов относительно первоначальных целей иногда затрудняет отсутствие четких, измеримых критериев эффективности. Было проведено несколько оценок затрат и выгод.

4 — Требуется уточнения схема финансирования КВОИ. Используемая Секретариатом терминология неоднозначна, она определяет КВОИ как «инвестиции», чем с финансовой и бухгалтерской точки зрения они не являются. Создание КВОИ стало возможным благодаря получению ресурсов на косвенные вспомогательные расходы, которые превышают бюджет оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов. В некоторых случаях КВОИ можно рассматривать как дополнение к регулярным ресурсам, а не как расходы, направленные на организационные изменения. В связи с этим, при отсутствии надежных и точных результатов измерения, остаются открытыми вопросы о том, следует ли распределять излишки со стабилизационного счета на операции, а не на КВОИ, равно как и вопросы о том, следует ли пересматривать уровень косвенных вспомогательных расходов.

5 — Централизованный режим разработки КВОИ не поощряет привлечение к процессу сотрудников на местах. За некоторыми исключениями, страновые отделения в меньшей степени участвуют в разработке и реализации КВОИ, чем штаб-квартиры, хотя, учитывая децентрализованный характер работы ВПП, они являются основными бенефициарами. Представляется целесообразным более активное привлечение сотрудников на местах к разработке КВОИ, поскольку некоторые реформы могут повлечь за собой корректировки на местном уровне.

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

1. В соответствии с нашими письмами-уведомлениями от 24 мая и 20 ноября 2020 года группа из четырех аудиторов провела аудиторскую проверку в штаб-квартире Всемирной продовольственной программы (ВПП) в Риме в два этапа — с 20 по 24 июля 2020 года и с 18 по 29 января 2021 года. Составлению этого заключения помогли также проверки на местах в восьми страновых отделениях¹, которые должны были проводиться в форме личного присутствия в течение 2020–2021 финансового года, но из-за пандемии COVID-19 были проведены дистанционно. Предметом аудита стали критически важные общеорганизационные инициативы (КВОИ).
2. Решением Исполнительного совета (далее — «Совет») от 10 ноября 2015 года, принятым на основании финансового 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 председателя Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье XIV Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме заявок на должность внешнего аудитора. Круг обязанностей по этому мандату определен в объявлении о приеме кандидатур и в предложении услуг Счетной палаты, в частности, её подробным техническим предложением, утвержденным Исполнительным советом.
4. В обязанности внешнего аудитора входит проверка финансовой отчетности ВПП (положение 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 (положение 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии с положением 3.1 Финансовых положений Директор-исполнитель несет ответственность перед Исполнительным советом и подотчетен ему в вопросах финансового управления деятельностью ВПП.
6. С Секретариатом ВПП был составлен договор об оказании услуг 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 масштабах предстоящей работы.
7. Настоящее заключение составлено в соответствии с ежегодным планом работы внешнего аудитора, представленным Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2020 года и содержащим информацию об аудиторских проверках, запланированных в период с июля 2020 года по июнь 2021 года. В соответствии со своим кругом обязанностей внешний аудитор должен ежегодно составлять аудиторское заключение по финансовой отчетности ВПП (утверждаемое Исполнительным советом) с прилагаемым заключением о состоянии счетов, два доклада о результативности и правомерности 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). Помимо этого, внешний аудитор также утверждает проект ежегодного доклада о

¹ Бенин, Эквадор, Египет, Мадагаскар, Никарагуа, Руанда, Судан и Замбия.

выполнении своих предыдущих рекомендаций, представляемый Секретариатом на рассмотрение Исполнительного совета.

8. Аудиторская проверка критически важных общеорганизационных инициатив ВПП 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 обязанностей. Согласно этим стандартам, внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и проявлять критическое мышление в ходе всей аудиторской проверки.

9. Основная цель аудита заключалась в том, чтобы проверить:

- решают ли КВОИ стратегические для ВПП вопросы и подпадают ли они под определение, ранее согласованное Исполнительным советом (анализ значимости);
- контролируется ли должным образом процесс выбора, внедрения и мониторинга КВОИ и позволяет ли он Исполнительному совету принимать решения об их утверждении на основании надежных доказательств (анализ корпоративного управления);
- прозрачны ли бюджетная структура и механизмы финансирования КВОИ и соответствуют ли они потребностям ВПП (анализ финансового управления); а также разработаны ли КВОИ должным образом, позволяющим измерять результаты и определять, достигнуты ли их назначенные цели (анализ эффективности).

10. Учитывая количество КВОИ, утвержденных Советом с 2015 года (25), аудиторская группа основывала свой анализ на выборке из пяти основных инициатив:

- Системная интеграция и эффективность с помощью ИТ (2019–2020 годы)
- Реформа Организации Объединенных Наций (2019–2020 годы)
- Стратегия в отношении частного сектора (2020–2021 годы)
- Фонд ВПП до 2030 (2019–2020 годы)
- Приоритеты региональных бюро (2018 год)

11. Каждое замечание и каждая рекомендация обсуждались с соответствующими сотрудниками, включая, в частности, сотрудников Отдела корпоративного планирования и эффективности деятельности (СРР). Заключительное заседание аудиторов, на котором присутствовал директор СРР, было проведено в штаб-квартире ВПП 29 января 2021 года.

12. В ходе аудиторской проверки, проводимой 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. того, оценку какой информации или каких мероприятий необходимо провести. В зависимости от задачи аудита предмет проверки может иметь различную природу и обладать разными характеристиками. 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 заключения.

13. Для проведения проверки внешний аудитор подготовил логическую структуру целей КВОИ, включающую ближайшие, оперативные и стратегические цели: непосредственные цели трансформируются в конкретные достижения, оперативные цели предполагают результаты, требующие более качественной оценки, а стратегические цели связаны с долгосрочными ожидаемыми воздействиями, анализ которых в большей степени является вопросом оценки. Ожидаемые мероприятия, результаты и итоги, изложенные в логической структуре, представляют собой основные критерии для оценки операционной деятельности.

14. Подход программы, в основу которой положена логическая рамочная основа целей, в обобщённом виде показан на рисунке ниже.

Логическая рамочная основа критически важных общеорганизационных инициатив (КВОИ)

Непосредственные цели	Оперативные цели	Стратегические цели
<ul style="list-style-type: none"> Использовать средства на стабилизационном счете оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов. Выбирать и финансировать проекты, укрепляющие административный и операционный потенциал ВПП. Установить показатели для измерения результатов КВОИ. Обеспечить региональное и местное участие в разработке и реализации КВОИ. 	<ul style="list-style-type: none"> Укреплять потенциал ВПП в области планирования, операций и администрирования. Повышать эффективность и результативность косвенной поддержки миссий ВПП. Дополнять финансирование общеорганизационных приоритетов ВПП. Выбирать и финансировать проекты, которые наилучшим образом соответствуют критическим потребностям ВПП в отношении организационных изменений. 	<ul style="list-style-type: none"> Оптимизировать использование ресурсов ВПП, выделенных на оперативную административную поддержку. Укреплять способность ВПП реагировать на растущее количество кризисных ситуаций. Корректировать возможности ВПП в области администрирования, операций и планирования. Расширять возможности ВПП для достижения ее стратегических целей.
Мероприятия	Результаты	Итоги

Источник: внешний аудитор.

15. Из-за ограничений на поездки, связанных с ситуацией в области общественного здравоохранения, группы внешнего аудита проводили все проверки отделений на местах в удаленном режиме. Внешний аудитор считает, что эти ограничения не помешали ему собрать в достаточном объеме надлежащие аудиторские доказательства для обоснования своего мнения.

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

16. Каждой рекомендации внешний аудитор присвоил соответствующий уровень приоритета:

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

17. В приложении 1 к настоящему заключению приводится также **перечень** предлагаемых Секретариату **действий**, которые не требуют контроля со стороны Исполнительного совета.

Тема	Приоритет	Рекомендации
Актуальность	1	1. Внешний аудитор рекомендует уточнить объем корпоративных приоритетов ВПП и для каждого приоритета разработать подробную стратегию, включая ожидаемые итоги и результаты.
Актуальность	1	2. Внешний аудитор рекомендует уделять больше внимания тому, как КВОИ укрепляют организационный потенциал ВПП для достижения ее стратегических целей и задач, в том числе путем настройки структуры, используемой для определения приоритетности инвестиционных проектов с такими целями.
Управление	2	3. Внешний аудитор рекомендует, чтобы органы финансового управления, в частности Исполнительный совет, получали сводный отчет об инвестициях ВПП, как по линии КВОИ, так и не относящихся к КВОИ, с указанием источника их финансирования.
Управление	2	4. Внешний аудитор рекомендует установить стандартизированный и более требовательный формат для важных инвестиционных проектов (для инвестиций в целом и для КВОИ в частности), чтобы обеспечить отслеживаемость решений Комитета по распределению стратегических ресурсов.
Управление	1	5. Внешний аудитор рекомендует, чтобы в плане управления для утверждения Советом директоров были представлены конкретные решения по каждой критически важной общеорганизационной инициативе с указанием предлагаемого для КВОИ бюджета, включая комплектование персоналом, цели организационных изменений, ожидаемые результаты и график реализации.
Управление	1	6. Внешний аудитор рекомендует укрепить процедуру мониторинга реализации КВОИ и инвестиционных проектов в целом путем представления по наиболее важным проектам стандартизированного ежеквартального отчета для органов финансового управления, который позволял бы отслеживать расходы

Тема	Приоритет	Рекомендации
		по бюджету, показатели эффективности и ожидаемые результаты.
Управление	2	7. Внешний аудитор рекомендует, чтобы инвестиционные проекты, связанные с продолжением аналогичных прошлых или текущих расходов, включали специальный раздел об уже достигнутых результатах.
Управление	1	8. Внешний аудитор рекомендует включать обновленную информацию о КВОИ в годовой отчет о деятельности в стандартизированном, кратком формате, показывающем фактические расходы по сравнению с утвержденным в плане управления бюджетом, включая комплектование персоналом и достигнутые результаты.
Управление финансами	3	9. Внешний аудитор рекомендует усилить внутренний контроль, чтобы гарантировать, что расходы, относящиеся к КВОИ, носят строго целевой характер.
Эффективность	1	10. Внешний аудитор рекомендует установить реалистичные, измеримые и достижимые показатели эффективности для каждой КВОИ.
Местное измерение	2	11. Внешний аудитор рекомендует расширить участие сотрудников местного уровня в обсуждениях Комитета по распределению стратегических ресурсов за счет включения представителей региональных бюро.

III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

18. Критически важные общеорганизационные инициативы (КВОИ) в их нынешнем виде были впервые представлены в Плане управления ВПП (2015–2017 гг.)². Они определяются как единовременные инвестиции, направленные на «укрепление программного, операционного и административного потенциала ВПП»³. Они должны носить разовый характер и не покрываться из бюджета на оперативно-функциональное обслуживание программ и административные расходы (PSA); не должны относиться к отдельному проекту; должны требовать предсказуемое финансирование; вряд ли будут способны привлечь достаточные дополнительные инвестиции от доноров через корпоративные целевые фонды и должны быть сосредоточены на организационных изменениях.⁴

19. С 1 января 2015 года Исполнительный совет утвердил 25 КВОИ⁵ (включая пять реализованных в течение двух или трех лет) на общую сумму 237,5 миллиона долларов США.

**Таблица 1. Ключевые данные по КВОИ
(млн долл.)**

Год	Количество КВОИ	Общая сумма
2015	1	27,2
2016	2	20,0
2017	1	13,5
2018	14	35,6
2019	6	69,3
2020	5	39,7
2021	2	32,2
Итого	31	237,5

Источник: внешний аудитор, на основании планов руководства.

20. КВОИ показывают рост с 2018 года: в то время как с 2015 по 2017 год в среднем внедрялась одна КВОИ в год на среднюю сумму 20,3 миллиона долларов США за год, то в период с 2018 по 2021 год их число выросло до шести КВОИ в год на среднюю сумму 44,2 миллиона долларов США за год.

21. Названия КВОИ, утвержденные Советом с 1 января 2015 года, отражают ряд существующих проблем, включая системы информации и коммуникации, региональные бюро, обучение, реализацию новой политики в области питания, реформу Организации

² WFP/EB.2/2014/5-A/1.

³ Определение в Плане управления ВПП (2019–2021 гг.) (WFP/EB.2/2018/6-A /1/Rev.1), воспроизведенное в Плане управления ВПП (2020–2022 гг.) (WFP/EB.2/2019/5-A /1, стр. 3).

⁴ Критерии, установленные в 2015 г. в документе WFP/EB.A/2015/6-C/1, п. 49.

⁵ См. приложение 2, включая *Фонд выходного пособия*, который, как указали в Отделе корпоративного планирования и эффективности деятельности (СРР), не является, строго говоря, КВОИ. Всего в планах управления КВОИ упоминаются 31 раз.

Объединенных Наций и мобилизацию ресурсов. В приложении 2 к настоящему заключению приведен список утвержденных КВОИ.

22. Период аудита совпал с текущим обзором бюджетных процессов, известным как анализ долгосрочного планирования «снизу вверх» (BUSBE), который Секретариат начал в июне 2020 года и планирует завершить в ноябре 2021 года. Этот анализ включает изучение требований к поддержке программ, а также обзор источников финансирования этих требований, включая бюджет PSA⁶. Объем работы может совпадать с масштабом данной аудиторской проверки, и внешний аудитор учитывал это обстоятельство, имея в виду, что окончательные выводы еще не были известны или официально сформулированы во время его собственной проверки.

1. Актуальность КВОИ

1.1 Концепция стратегических приоритетов

23. КВОИ представляют собой один из возможных вариантов использования стабилизационного счета PSA. На этом счету за определенный финансовый период фиксируется разница между поступлениями ВПП по косвенным вспомогательным расходам (ISC) и расходами на PSA. Его можно использовать в четырех целях⁷: для покрытия разницы между доходом от ISC и утвержденными расходами PSA; в качестве резерва для страховки риска уменьшения дохода ISC или недофинансирования бюджета PSA; для финансирования критически важных общеорганизационных инициатив или тематических фондов поддержки; и для укрепления резервов ВПП.

24. КВОИ называют «инвестиционными проектами» в том смысле, что они представляют собой разовые расходы, являются дополнительными к повторяющимся расходам, названным «экономическими проектами» и предусмотренным в бюджете PSA. Термины «инвестиционный проект» и «экономический проект» не делают различия между инвестиционными расходами и операционными расходами, они могут охватывать и то, и другое. Фактически КВОИ могут повлечь за собой единовременные расходы, но характер этих расходов — заработная плата, транспортные расходы, организация встреч, расходы на обучение — не отличается от обычных операционных расходов ВПП. Другими словами, терминология, используемая ВПП, основана на повторяющемся или единовременном характере расходов, а не на разнице между амортизируемыми капитальными затратами и неамортизируемыми расходами. Более подробно эти моменты обсуждаются в разделе III настоящего заключения, посвященном финансовому менеджменту.

25. Исполнительный совет ВПП поставил перед организацией две стратегические цели: («Поддержка стран для достижения нулевого голода» и «Партнерство в целях поддержки реализации [Целей в области устойчивого развития] (ЦУР)»). Эти цели сформулированы в пяти стратегических задачах, связанных с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и ЦУР⁸: 1) покончить с голодом, защищая доступ к продовольствию; 2) улучшить питание; 3) достичь продовольственной безопасности; 4) поддержать реализацию ЦУР и 5) быть партнером для достижения результатов ЦУР.

⁶ Обновленная информация по анализу долгосрочного планирования «снизу вверх» (WFP/EB.1/2021/5-A/1), февраль 2021 г.

⁷ План управления ВПП (2021–2023 гг.) (WFP/EB.2/2020/5-A /1/Rev.1), п. 223.

⁸ Стратегический план ВПП (2017–2021 гг.) (WFP/EB.A/2016/5-A).

26. Директор-исполнитель также определил корпоративные приоритеты организации, которые отражены в документах, утвержденных Советом директоров. Эти приоритеты, отраженные в планах управления, косвенно обращаются к стратегическим целям и задачам ВПП.

27. В годовом отчете о результатах деятельности за 2019 год изложены шесть корпоративных приоритетов Директора-исполнителя⁹: лидерство в чрезвычайных ситуациях; партнерство и финансирование в достижении нулевого голода; совершенствование программ; цифровизация; упрощение и эффективность; а также вопросы стратегии, управления и кадров.

1.2 Соответствие стратегическим приоритетам

28. Корпоративные приоритеты Директора-исполнителя перечислены в программном обеспечении¹⁰ для экономических и инвестиционных проектов, включая КВОИ, которые для утверждения должны быть связаны с одним из этих приоритетов. Стратегические цели и задачи ВПП не указаны. В результате сложилась ситуация, когда КВОИ оцениваются по их требованиям к ресурсам и по управленческим приоритетам (упрощение, эффективность, цифровизация ...), а не по требованиям к их результатам или по их связи со стратегическими целями и задачами (искоренение голода, улучшение питания, партнерство в достижении ЦУР). Следует признать, что по своей природе КВОИ оказывают косвенную поддержку операциям, поскольку, хотя они почти никогда не связаны напрямую со стратегическими целями, но призваны укреплять организационный потенциал ВПП для поддержки в достижении стратегических целей. Поэтому было бы желательно такую связь между КВОИ и стратегическими целями формулировать в явном виде или хотя бы косвенно.

29. Более того, эта структура ресурсов и управленческих приоритетов описывается лишь общими словами (превосходство, эффективность, кадровые вопросы и т.д.), которые не формулируются далее в виде четких, конкретных целей. Это позволяет принимать проект практически любой КВОИ. В большинстве случаев здесь имеется в виду приоритет «упрощение и повышение эффективности».

30. Такое простое решение, когда почти каждый проект относится к одному приоритету Директора-исполнителя, исключает вопросы об актуальности КВОИ для стратегических целей и задач ВПП. Как правило, достижение основных целей ВПП и ее доноров подменяется решением управленческих проблем.

31. Тем не менее, четыре корпоративных приоритета связаны с оперативным мандатом ВПП напрямую: лидерство в чрезвычайных ситуациях; финансирование и партнерство в целях борьбы с голодом; повышение качества программ; и вопросы стратегии, управления и кадров.

32. К сожалению, эти аспекты структуры, определенные Директором-исполнителем и имеющие стратегическое значение, больше не используются Комитетом по распределению стратегических ресурсов (SRAC) и руководством. Среди учитываемых факторов начинают доминировать упрощение и повышение эффективности, что вызывает определенную озабоченность. Например, для утверждения КВОИ «Реформа Организации Объединенных Наций» разработчики проекта, SRAC и руководство могли сослаться также на Стратегическую

⁹ WFP/EB.A/2020/4-A

¹⁰ Программы Tagetik.

цель 2 «Партнер для поддержки реализации ЦУР (ЦУР 17)», Стратегическую цель 4 «Поддержка реализации ЦУР» и Стратегическую цель 5 «Партнер по достижению ЦУР». То же самое относится и ко многим другим инициативам этого типа.

33. Ограничивая требование к обоснованию предлагаемых КВОИ чисто формальными мерами и систематически ссылаясь на простое обязательство по ресурсам, органы, принимающие решения, а именно SRAC и руководство, не поощряют рассмотрение предлагаемой КВОИ или инвестиций в качестве средства достижения ЦУР, приоритетных для ВПП (ЦУР 2 и 17). Таким образом, возникает опасность того, что процедурное удобство получит приоритет над конечной целью.

34. Отдел СРР, который выполняет функции секретариата SRAC, обязался сформулировать критерии для определения приоритетности инвестиционных проектов (включая КВОИ) на основе количественных и качественных параметров для оценки представленных проектов¹¹. Один из этих критериев требует конкретной ссылки на один или несколько корпоративных приоритетов Директора-исполнителя. Другой критерий, «ценность для страновых отделений», относится к «гуманитарным целям» и «взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром», таким образом, затрагивая две стратегические цели ВПП и пять стратегических задач, а также одну управленческую проблему Секретариата. Секретариат указал, что система определения приоритетов использовалась в процессе распределения бюджета на 2021 год.

35. Что касается критериев, которые должны использовать службы, предлагающие инвестиционные проекты, необходимо будет найти баланс между стратегическими целями и задачами, с одной стороны, и приоритетами управления, с другой.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует уточнить объем корпоративных приоритетов ВПП и для каждого приоритета разработать подробную стратегию, включая ожидаемые итоги и результаты.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует уделять больше внимания тому, как КВОИ укрепляют организационный потенциал ВПП для достижения ее стратегических целей и задач, в том числе путем настройки структуры, используемой для определения приоритетности инвестиционных проектов с такими целями.

1.3 Согласование с другими инвестициями

36. Помимо КВОИ, финансируемых со стабилизационного счета оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов, ВПП берет на себя единовременные расходы (на инвестиционные проекты) из двух других источников: во-первых, из самого бюджета PSA путем перераспределения свободных средств, и, во-вторых, за счет целевых многосторонних взносов.

37. В 2018 и 2019 годах за счет этих инвестиций были представлены 77 и 147 операций, соответственно, а финансовые обязательства составили 55 миллионов долларов США и 121 миллион долларов США, соответственно. Для сравнения, как уже было указано выше, с 2018 года за год в среднем принимали шесть КВОИ со средними годовыми расходами в размере

¹¹ СРР. 2020 г. «Процесс определения приоритетов для ИСС» (внутренний документ). См. также раздел 2 настоящего заключения.

44,2 миллиона долларов США. Обзор не относящихся к КВОИ 224 инвестиционных проектов за 2018–2020 годы показал значительное совпадение, если не дублирование, с КВОИ, утвержденными и реализованными за тот же период¹².

38. Эти инвестиционные проекты охватывали области, идентичные или аналогичные сферам действия КВОИ, например, по созданию дополнительных ресурсов, по питанию, по реализации Комплексной дорожной карты, по потенциалу реагирования на изменения программной документации региональных бюро и страновых отделений, по технологическим изменениям и автоматизации задач. По общему признанию, многие из этих инвестиционных проектов финансируются за счет многосторонних взносов, а не из бюджета PSA, но сходство тематик показывает, что КВОИ, представляющие продолжение деятельности в рамках других бюджетов, являются избыточными или похожими проектами под другими названиями.

39. Несмотря на то, что эти различные инвестиции осуществляются в схожих областях, полного представления о них Совет не имеет, поскольку их источники финансирования различны. Однако вне зависимости от того, финансируются ли инвестиции за счет многосторонних взносов, дополнительных средств из бюджета PSA или средств, полученных со стабилизационного счета PSA, они, по-видимому, удовлетворяют структурные потребности организации, и, следовательно, эту информацию необходимо консолидировать и распространять для обеспечения Совета полной картиной ежегодных стратегических расходов ВПП.

40. Секретариат указал, что текущая работа BUSBE даст более четкую картину общих потребностей в финансировании и позволит отразить все расходы в плане управления, независимо от их источника финансирования.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует, чтобы органы финансового управления, в частности Исполнительный совет, получали сводный отчет об инвестициях ВПП, как по линии КВОИ, так и не относящихся к КВОИ, с указанием источника их финансирования.

2. Управление КВОИ

2.1 Принятие решений в процессе создания КВОИ

41. На блок-схеме ниже показаны основные этапы процесса разработки КВОИ:

¹² См. приложение 3.



Источник: внешний аудитор.

42. SRAC отвечает за разработку КВОИ до их представления Исполнительному совету; он также занимается их реализацией. Роль SRAC включает обеспечение того, чтобы распределение финансовых ресурсов, распоряжаться которыми руководство имеет право по своему усмотрению, носило согласованный и прозрачный характер, а также соответствовало приоритетам ВПП. SRAC состоит из заместителя Директора-исполнителя/финансового директора, члена и председателя; руководителя аппарата, заместителя председателя; заместителя Директора-исполнителя; трех других заместителей Директора-исполнителя, руководителей департаментов и начальника отдела CPP в качестве наблюдателя. Отдел CPP выполняет функции секретариата SRAC.

43. Членов SRAC информируют о прогнозируемом балансе на стабилизационном счете оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов¹³, а также, по крайней мере, один раз в год, о потребностях отделений на местах, после чего они определяют проблемы и темы, которые могут быть предметом КВОИ. Региональные и страновые директора имеют возможность выразить свои стратегические взгляды на ежегодных глобальных встречах руководства.

44. После того, как в начале года SRAC на основе стратегических целей определит КВОИ, необходимо запросить бюджеты на следующий год, прежде чем КВОИ можно будет представить на утверждение Исполнительному совету. Поскольку КВОИ не финансируются из бюджета PSA, их бюджеты обрабатываются отдельно. Они формулируются как бюджетные запросы в порядке «исключения»¹⁴ на основе инвестиционных проектов. Этот процесс предназначен для обеспечения «тщательной оценки каждого предложения на основе стандартных критериев, охватывающих действия, результаты, ожидаемую выгоду с точки зрения соотношения цены и качества и общую стоимость инвестиций». Результаты этого процесса должны быть отражены в годовом отчете о результатах деятельности¹⁵.

45. Запрос на финансирование начинается с создания инвестиционного проекта на бюджетной платформе Tagetik¹⁴. Процедура инициируется в мае года « n »¹⁶. Инвестиционная заявка передается на рассмотрение директору соответствующего подразделения. Директора

¹³ Управление Генерального инспектора. *Консультативное задание по распределению корпоративных ресурсов ВПП*, июнь 2019 г.

¹⁴ CPP. 2020 г. *Основные направления Плана управления на 2021–2023 гг. (внутренний документ)*.

¹⁵ *Ход исполнения бюджета по обзору финансовой системы, включая косвенные вспомогательные расходы* (WFP/EB.A/2015/6-C/1), 2015 г., пп. 48 и 50.

¹⁶ CPP. 2019 г. *План управления ВПП (2020–2022 гг.), PSA и внебюджетные документы (информационная сессия по бюджетному планированию)*, слайд 12.

департаментов отправляют в секретариат SRAC приоритетный список утвержденных инвестиционных проектов для своего департамента. SRAC рассматривает запросы в середине июня. Он может отклонить их, запросить корректировку или добавить их в список приоритетов для утверждения Директором-исполнителем. Утвержденные инвестиционные проекты затем объединяются в соответствующие КВОИ, и все они затем включаются в проект плана управления на годы «n+1 – n+3».

46. В этом процессе участвует множество органов, которым поручено анализировать и подтверждать актуальность предлагаемых КВОИ; хотя они имеют разные названия, обычно в этих органах работают одни и те же люди. Таким образом, директора департаментов, которые иницируют, контролируют и координируют подготовку инвестиционных проектов, являются членами SRAC, который отвечает за распределение ресурсов, а также членами высшей администрации¹⁷ и руководства¹⁸, которые несут ответственность за определение стратегических направлений.

47. Частичное совпадение состава этих органов, несомненно, дает преимущество в оптимизации процесса подготовки КВОИ: директора департаментов, определив на уровне SRAC, какие КВОИ будут актуальными для года «n + 1», могут лучше управлять подготовкой соответствующих инвестиционных проектов¹⁹.

48. Тем не менее, сходство и почти идентичный состав руководящих органов основных внутренних инициатив поднимает вопросы, касающиеся разделения функций и прозрачности процесса принятия решений: директора департаментов неизбежно становятся причастны к ним и как предлагающие, и как решающие органы, когда SRAC просит одобрить инвестиционные проекты, которые они сами помогли разработать. Председатель SRAC не является исключением, поскольку он возглавляет отдел, который часто является источником бюджетных запросов, и при этом отвечает за отдел, который служит секретариатом SRAC.

49. Поскольку во время аудита деятельность налогово-бюджетного управления рассматривалась в рамках процедуры BUSBE, внешний аудитор не дает рекомендаций в этом отношении, тем не менее, он предлагает Секретариату рассмотреть следующие возможные действия.

Действия, требующие внимания Секретариата — финансовое управление — изменить состав Комитета по распределению стратегических ресурсов, чтобы он четко отличался от состава высшей администрации и руководства, и чтобы его глава не участвовал в разработке инвестиционных проектов, например, в качестве руководителя аппарата.

¹⁷ Высшая администрация состоит из Директора-исполнителя, заместителя Директора-исполнителя, помощников Директора-исполнителя, руководителя аппарата, заместителя руководителя аппарата и региональных директоров. «Высшая администрация — это консультативный орган, включающий группу руководителей и региональных директоров. Высшая администрация сфокусирована на стратегических и управленческих вопросах, а также на том, как они реализуются на местном уровне с целью согласованного выполнения мандата и стратегии ВПП». (OED2020/017).

¹⁸ Руководство состоит из Директора-исполнителя, руководителя аппарата, заместителя Директора-исполнителя и помощников Директора-исполнителя. «Руководство — это орган, принимающий решения на самом высоком уровне организации, ответственный за определение стратегических направлений и основ для принятия решений в соответствии с мандатом ВПП». (OED2020/017).

¹⁹ Отслеживается также с помощью ПО Tagetik.

2.2 Утверждение в SRAC бюджетных запросов

50. Важным шагом в проверке бюджетных запросов на предмет их включения в предлагаемый план управления на предстоящий год является рассмотрение представленных в SRAC инвестиционных проектов, в том числе КВОИ.

51. С 2018 года из-за большого количества поданных дел приоритетность их рассмотрения в SRAC является предметом постоянных дискуссий²⁰. Цель заключается в определении средств по дифференцировке бюджетных запросов для принятия решений. Во время аудита для оценки инвестиционных проектов перед их отправкой в SRAC в департаментах использовали оценочные карты на основе сочетания с разным весом количественных и качественных критериев. Для данного КВОИ директор департамента составляет соответствующие бюджетные запросы от различных подразделений, находящихся в его ведении, и назначает приоритет каждому запросу на основе критериев оценки²¹.

52. В целом, рабочие документы SRAC, а также протоколы и отчеты о работе комитета не очень информативны. Они не позволяют проследить процесс принятия решений от истоков инициативы до анализа и оценки ее инвестиционного проекта. В случае КВОИ сложно оценить, насколько систематически применяется процесс определения приоритетов: по этому вопросу был предоставлен только один документ²¹, касающийся бюджетных запросов, сделанных в 2020 году Департаментом управления ресурсами, в рамках контроля со стороны руководителя аппарата за КВОИ по системной интеграции и повышению эффективности с помощью ИТ.

53. Внешний аудитор ставит также под сомнение эффективность балльной системы, используемой для определения приоритетов инвестиционных проектов. Согласно отчету о заседании SRAC за июль 2020 г.²², по-прежнему необходимо резко сократить количество инвестиционных проектов, представляемых на рассмотрение в комитет. Это подтверждается документами от Департамента управления ресурсами, определяющими приоритетность инвестиционных проектов на 2020 год²³: у 40 из 48 бюджетных запросов (83 процента) установлен приоритет не менее чем «высокий», а самый низкий указанный приоритет — «средний»; таким образом, ни один из запросов не классифицирован как имеющий низкий приоритет.

54. Помимо этого метода определения приоритетов, SRAC не имеет какой-либо дополнительной документации, которая позволяла бы обосновывать его решения, поэтому ему требуется более подробная информация о бюджете и графике проекта, ожидаемых результатах и показателях эффективности.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует установить стандартизированный и более требовательный формат для важных инвестиционных проектов (для инвестиций в целом и для КВОИ в частности), чтобы обеспечить отслеживаемость решений Комитета по распределению стратегических ресурсов (SRAC).

55. Чтобы облегчить выполнение этой рекомендации, ВПП могла бы рассмотреть возможность установления порогового значения, выше которого инвестиционное

²⁰ Отчеты заседаний SRAC от 16 февраля 2018 г., 18 июня 2019 г., 11 декабря 2019 г. и 7 июля 2020 г.

²¹ Сводная карта показателей для КВОИ по системной интеграции (2020 г.).

²² Отчет о заседании SRAC, 7 июля 2020 г.

²³ Сводная оценочная карта для КВОИ по системной интеграции и для определения приоритетов инвестиционных проектов — пример из практики руководителя аппарата (2020 г.).

предложение будет считаться «значительным» и, следовательно, потребует стандартизованного формата, учитывая, что расходы ВПП составляют 8,9 млрд долларов США, а средняя стоимость КВОИ — 9 млн долларов США²⁴.

2.3 Утверждение со стороны Исполнительного совета

56. Исполнительный совет одобряет КВОИ путем утверждения плана управления, в котором представлены инициативы²⁵.

57. Действительно, план управления в некотором смысле неофициально одобряется членами Совета во время консультаций в июле и сентябре, а в целом утверждается на второй очередной сессии Совета. Это приводит к тому, что решение о выделении средств со стабилизационного счета PSA конкретной КВОИ не является предметом отдельного голосования. Такая ситуация ограничивает возможность обсуждения проектов, которые по самой своей природе считаются исключительными.

58. Любые новые решения по КВОИ должны быть представлены отдельно и подтверждены в плане управления; это улучшит отслеживаемость финансовых обязательств, установленных операционных целей и достигнутых результатов.

59. Учитывая необходимость снижения объема плана управления, раздел с обоснованием КВОИ, утвержденных целым пакетом, обычно является кратким²⁶ и состоит лишь из нескольких коротких абзацев в основной части документа с общим описанием каждой КВОИ и выделенного ей бюджета. Не приводится никаких подробностей о сроках расходов, о подразделениях, получающих пользу от распределения средств, или о показателях эффективности, даже если КВОИ утверждено для продолжения с предыдущего года. В приложении к Плану управления ВПП (2020–2022 годы) Совету были представлены лишь четыре концептуальных записки, несмотря на то, что с 2015 года в планы управления была включена 31 КВОИ.

60. В частности, документы, представленные Совету директоров, дают частичное представление о приеме на работу при реализации КВОИ. Например, в рамках КВОИ, утвержденных в период с 2018 по 2020 годы, было профинансировано 1 286 штатных должностей²⁷ и 993 должности консультантов (обычно это были должности с неполным рабочим днем). В рамках пяти КВОИ, проверенных в ходе этого аудита, было профинансировано 245 рабочих мест, что соответствует 127,6 должностей на полную ставку, включая 92 должности консультантов. Наблюдается почти систематически возрастающее

²⁴ Источник: внешний аудитор.

²⁵ Это требование к решению Совета можно вывести, в частности, из отчета, озаглавленного «Ход исполнения бюджета по обзору финансовой системы, включая косвенные вспомогательные расходы» (апрель 2015 г.), в котором указано, что: «Исполнительный совет: [...] одобряет использование остатка на стабилизационном счете оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов [...] для критически важных общеорганизационных инициатив или тематических вспомогательных фондов».

²⁶ Исключением является КВОИ по стратегии относительно частного сектора. Это часть более крупной инициативы — стратегии ВПП по партнерству с частным сектором и мобилизации средств (2020–2025 гг.) КВОИ предназначена для финансирования стратегии в течение первых трех лет ее реализации, пока она не приобретет финансовую устойчивость. Более подробно КВОИ была представлена во время рассмотрения Советом стратегии ВПП по партнерству с частным сектором и мобилизации средств (2020–2025 годы). Совету были специально предоставлены график расходов и критерии эффективности, которые также были включены в План управления ВПП (2020–2022 годы).

²⁷ Данные по состоянию на 20 октября 2020 г.

несоответствие между должностями сотрудников в планах управления и инвестиционных проектах, представленных в SRAC, и реальным положением дел в руководстве. В рамках пяти КВОИ, изученных в контексте данного аудита, ожидаемая разница между запланированными и фактическими должностями составила +14,7%²⁸.

61. Обсуждения в Совете, вероятно, носили бы другой характер, если бы была представлена полная картина ожидаемого приема на работу при утверждении этих инвестиций.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует, чтобы в плане управления для утверждения Советом директоров были представлены конкретные решения по каждой критически важной общеорганизационной инициативе с указанием предлагаемого для КВОИ бюджета, включая комплектование персоналом, цели организационных изменений, ожидаемые результаты и график реализации.

2.4 Реализация и мониторинг утвержденных КВОИ

62. Для мониторинга реализации КВОИ, утвержденных Исполнительным советом в плане управления, для каждой КВОИ назначаются координаторы из одного или двух директоров подразделений с одним или двумя членами из числа руководства. Для большинства КВОИ создают руководящие комитеты, но, как показала проверка изученных инициатив, их работа не стандартизирована (в плане частоты встреч, формата инструментов мониторинга, измерения показателей эффективности и распространения отчетов).

63. Только стратегия КВОИ по частному сектору была предметом периодических обновлений в Совете в форме ежеквартальных отчетов²⁹ о тенденциях в показателях эффективности и о прогрессе в достижении результатов. КВОИ по системной интеграции и эффективности на базе ИТ была темой концептуальной записки с изложением результатов и показателей эффективности, на основе которой руководящий комитет КВОИ собирался для отслеживания прогресса четыре раза в год в 2019 и 2020 годах. Мониторинг КВОИ по реформе Организации Объединенных Наций проводили во время встреч Группы поддержки по управлению преобразованиями и межведомственной группы управления.

64. КВОИ Фонд ВПП до 2030 года находилась под особым управлением, организованном в виде конкурса предложений страновых отделений. Цели конкурса, процедура подачи проектов страновых отделений и критерии отбора были изложены в концептуальной записке, и в период с апреля 2019 года по март 2020 года отборочная комиссия трижды собиралась, чтобы рассмотреть поданные предложения и выбрать некоторые из них. В июле 2020 года было проведено контрольное наблюдение за проектами, финансируемыми в этом контексте, в частности, с рекомендациями, связанными с ситуацией в области общественного здравоохранения.

65. Из имеющихся документов не удалось определить, каким образом в рамках КВОИ отслеживались приоритеты региональных бюро.

²⁸ В данном случае анализ был сосредоточен только на штатных должностях, поскольку данные о других сотрудниках систематически не представлены в планах управления.

²⁹ *Ежеквартальные отчеты «Стратегия по партнерству с частным сектором и мобилизации средств в 2020 году»*

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует укрепить процедуру мониторинга реализации КВОИ и инвестиционных проектов в целом путем представления по наиболее важным проектам стандартизированного ежеквартального отчета для органов финансового управления, который позволял бы отслеживать расходы по бюджету, показатели эффективности и ожидаемые результаты.

66. Большинство заявок на новые инвестиционные проекты не сопровождаются четким анализом прошлых или текущих инвестиций, даже для идентичных ситуаций. Например, инвестиционный проект «Нью-Йоркский офис, поддерживающий реформу ООН» в рамках КВОИ по реформе ООН был представлен в SRAC в качестве запроса на финансирование в 2019 и 2020 годах, но инвестиционный проект 2020 года не включал обзорный раздел, объясняющий связь или предоставляющий обновленную информацию по проекту 2019 года. Получается, что два инвестиционных проекта были представлены двумя независимыми бюджетными запросами, когда фактически они являются одним и тем же проектом, распределенным на два года.

67. Такая же нехватка информации наблюдается в планах управления, представленных Исполнительному совету. Например, в Плане управления ВПП (2020–2022 годы) представлены две КВОИ, продолжающиеся с предыдущего года (системная интеграция и повышение эффективности с помощью ИТ, а также реформа Организации Объединенных Наций) и три новых КВОИ на общую сумму 39,7 млн долларов США, при этом две КВОИ уже реализуются в течение двух лет. Информации о финансовых результатах по тем КВОИ, которые продолжают предыдущих КВОИ, не предоставлено.

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует, чтобы инвестиционные проекты, связанные с продолжением аналогичных прошлых или текущих расходов, включали специальный раздел об уже достигнутых результатах.

2.5 Отчетность по КВОИ

68. Обновленная информация по КВОИ должна включаться в годовые отчеты о деятельности, представляемые Исполнительному совету в июне каждого года за предыдущий год. В Обзоре финансовой системы ВПП сказано: «Для усиления подотчетности в процессе мониторинга эффективности ВПП результаты будут регистрироваться в годовом отчете о деятельности. Это позволит учитывать результаты при составлении бюджета на будущие периоды планирования»³⁰.

69. Тем не менее, в годовом отчете о деятельности за 2018 год КВОИ почти не упоминаются³¹. Термин «общеорганизационная инициатива» встречается только дважды в отношении КВОИ «Системная интеграция и эффективность с помощью ИТ». Поскольку эта инициатива была запущена только в 2019 году, на момент публикации отчета обновление не могло быть предоставлено по понятным причинам.

³⁰ Ход исполнения бюджета по обзору финансовой системы, включая косвенные вспомогательные расходы (WFP/EB.A/2015/6-C/1).

³¹ Годовой отчет о деятельности за 2018 год (WFP/EB.A/2019-4-A/Rev.2).

70. В годовом отчете о деятельности за 2019 год³² четко перечислены КВОИ за этот год с указанием их целей и бюджетов. Тем не менее, обновление носит описательный характер и, похоже, воспроизводит резюме, представленное в плане управления. Не упоминаются ни показатели эффективности, ни следующие этапы для КВОИ, которые будут продолжены в 2020 году, ни критическая оценка их реализации.

71. Общей многолетней оценки КВОИ не проводилось. Возможно, продолжающийся обзор методов составления бюджета ВПП предоставит возможность для этого. Проектная группа BUSBE, которая начала свою работу летом 2020 года, недавно запросила мнения различных подразделений (отделов и подразделений в штаб-квартире, региональных бюро и страновых отделений) по определению основных функций ВПП.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует включать обновленную информацию о КВОИ в годовой отчет о деятельности в стандартизированном, кратком формате, показывающем фактические расходы по сравнению с утвержденным в плане управления бюджетом, включая комплектование персоналом и достигнутые результаты.

Действия, требующие внимания Секретариата — Обновления КВОИ — Убедитесь, что анализ долгосрочного планирования «снизу вверх» включает оценку процедуры инвестиционного обоснования для критически важных общеорганизационных инициатив и других инвестиций.

3. Финансовое управление КВОИ

3.1 Бюджетная база

72. КВОИ финансируются через стабилизационный счет оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов, который, в свою очередь, финансируется за счет излишка доходов ISC по сравнению с бюджетом PSA. Таким образом, стабилизационный счет сильно зависит от дохода на косвенные вспомогательные расходы. За счет увеличения взносов доход ISC с 2015 по 2020 год увеличился на 46 процентов с 305,2 млн долларов США до 446 млн долларов США³³. За тот же период бюджет PSA увеличился вдвое — с 282 миллионов долларов США до 424 миллионов долларов США.

³² *Годовой отчет о деятельности за 2019 год* (WFP/EB.A/2020-4-A).

³³ План управления ВПП (2020–2022 гг.), таблица IV.1, п. 139 (предварительный вариант).

Рисунок 1. Упрощенная структура бюджета ВПП



Источник: внешний аудитор.

73. Рост КВОИ с 2015 года³⁴ не привел к существенному снижению баланса на стабилизационном счете, но несколько сдержал его рост. Сальдо счета резко увеличилось с 2015 по 2017 год (+85,7 процента), а затем снова снизилось с конца 2017 по 2020 год (-9,8 процента). Однако уровень стабилизационного счета постоянно превышал целевой уровень за пять месяцев бюджета оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов, достигая максимума за девять месяцев расходов.

Таблица 2. Тенденция изменения верхней границы стабилизационного счета оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов (в миллионах долларов США)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Окончательный утвержденный бюджет PSA	281,8	290,3	335,4	335,4	385,1	423,6
Расходы PSA за один месяц	23,5	24,2	28,0	28,0	32,1	35,3
Стабилизационный счет PSA	138,3	212,4	256,8	247,1	249,5	231,6
Количество месяцев расходов на PSA	6	9	9	9	8	7

Источник: внешний аудитор — годовая финансовая отчетность, отчет V о расходах на PSA и примечание 2.15 для баланса стабилизационного счета PSA.

³⁴ Ранние внебюджетные ассигнования, утвержденные Исполнительным советом в период с 2010 по 2014 год, в среднем составляли 7,5 млн долларов США в год по сравнению с 34,2 млн долларов США для КВОИ, утвержденных в период с 2015 по 2020 годы.

74. Многочисленные исследования, проведенные в 2014 и 2015 годах, показали, что целевой уровень стабилизационного счета PSA, который с 2006 года был установлен на уровне четырех месяцев расходов на PSA, необходимо пересмотреть, чтобы устранить повышенный риск снижения уровня взносов. Начиная с Плана управления ВПП (2016–2018 гг.), размер стабилизационного счета, ежегодно устанавливаемый Исполнительным советом, составлял от двух (минимальный) до пяти месяцев (максимальный) расходов бюджета PSA. Следует отметить, что эта поправка не была отражена в Руководстве по управлению финансовыми ресурсами³⁵, которое на момент аудита все еще указывало целевой уровень расходов в четыре месяца, несмотря на то, что его самая последняя версия (имеющаяся во внутренней сети) датирована маем 2017 года.

75. Секретариат сообщил, что готовится обновленная версия Руководства по управлению финансовыми ресурсами, которая должна выйти во втором или третьем квартале 2021 года. Внешний аудитор принял это к сведению и по этому поводу рекомендаций не дал.

3.2 Объем КВОИ

76. Как отмечалось в разделе I настоящего заключения, ВПП различает две категории расходов в своем финансовом управлении.

77. Понятия «экономический проект» и «инвестиционный проект» в финансовых инструкциях организации не определены, хотя, по-видимому, менеджеры их хорошо понимают. План управления относится только к инвестиционным проектам, которые представлены как мероприятия, которые не могут быть профинансированы за счет повторяющихся ресурсов PSA и должны иметь приоритет для перераспределения ресурсов PSA или для внебюджетного финансирования³⁶.

78. Единственными внутренними документами, в которых упоминаются обе концепции, являются инструкции, выпускаемые ежегодно для подготовки плана управления³⁷. Для запросов на финансирование в рамках бюджетных пакетов отделы должны использовать форму экономического проекта бюджета PSA и указать прогноз распределения на следующие три года. Для всех других запросов на финансирование департаменты должны использовать форму инвестиционного проекта, в которой должен быть указан предполагаемый источник финансирования (дополнительные ассигнования из бюджета PSA, выделение SRAC или прямой вклад доноров).

79. Следует устранить двусмысленность этих терминов и тех понятий, что они охватывают. Неосведомленный читатель планов управления может понять «инвестиционные проекты» (ИП), включая КВОИ, как капитальные вложения для организации, но, хотя они могут (не всегда) включать единовременные расходы, они практически никогда не являются

³⁵ Руководство по управлению финансовыми ресурсами, раздел 6.7.1.

³⁶ План управления ВПП (2018–2020 гг.) (WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1), п. 348: «Инвестиционные проекты, составленные департаментами для мероприятий, которые не могли финансироваться из регулярного бюджета PSA, были приоритетными для перераспределения повторяющихся ресурсов PSA, единовременного финансирования PSA или корпоративных целевых фондов. При принятии решений учитывались корпоративные приоритеты, потенциал для привлечения донорского финансирования и степень, в какой можно было обеспечить определенный уровень будущего финансирования».

³⁷ См. инструкции, озаглавленные «Руководство по исполнению PSA на 2015 г. и внебюджетные требования для Плана управления ВПП на 2015–2017 гг.» и «Шаблоны инвестиционных проектов для внебюджетных требований в Плате на 2015–2017 годы».

инвестициями в бухгалтерском и финансовом смысле, который подразумевает создание основных средств и в еще меньшей степени амортизируемых основных средств.

80. Международный стандарт учета в общественном секторе IPSAS 17 определяет основные средства (инвестиции) как объекты, предназначенные для использования в производстве или поставке товаров и услуг, для сдачи в аренду другим лицам или для административных целей; и предполагается, что они будут использоваться в течение более чем одного отчетного периода³⁸.

81. Представляется желательным, чтобы ВПП использовала в своих бюджетных документах инвестиционную терминологию, которая в большей степени соответствует общепринятым концепциям. Это позволит избежать какой-либо двусмысленности, в том числе для Совета, в отношении истинного характера и масштабов «инвестиционных проектов» организации.

82. В действительности эта неформальная конструкция, недостаточно информативная для Исполнительного совета, возникает из-за отсутствия четкого разграничения в бюджете PSA между операционными расходами, понимаемыми как повторяющиеся расходы, и инвестиционными проектами, понимаемыми как единовременные расходы. Кроме того, помимо КВОИ, ВПП совершает много «инвестиций», финансируемых из бюджета PSA. Решение по этим дополнительным инвестиционным проектам принимают SRAC и руководство в рамках годового бюджета на основе имеющихся излишков ресурсов, а не Исполнительный совет, который отдельно эти проекты не утверждает.

83. Секретариат указал, что по окончании анализа долгосрочного планирования «снизу вверх» он планирует выпустить всеобъемлющие руководящие принципы, которые будут включать определения всех соответствующих терминов. Концепции экономического проекта и инвестиционного проекта не могут поддерживаться далее, и фактически они уже были исключены при подготовке плана управления на 2022–2024 годы. В свете этой информации внешний аудитор не выносит рекомендации, но призывает Секретариат добиться существенного прогресса в разъяснении этой ситуации и отчитаться по ней.

Действия, требующие внимания Секретариата — Финансовое управление — (1) Обеспечить обновление Руководства по управлению финансовыми ресурсами, особенно в отношении целевого уровня стабилизационного счета оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов и определения экономических и инвестиционных проектов, а также уточнить концепцию инвестиции в плане управления. (2) Рассмотреть возможность составления бюджета оперативно-функционального обслуживания программ и административных расходов для регулярных программ, в котором в отношении каждой стратегической цели было бы проведено четкое различие между капитальными расходами (единовременными расходами) и текущими расходами (повторяющимися расходами), с предполагаемым общим распределением и предварительным списком планируемых инвестиций.

³⁸ <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ipsas-17-property-pla.pdf>.

3.3 Финансовая реализация

- Расходы на персонал

84. Анализ выборки из пяти КВОИ, выбранных для аудита³⁹, показывает, что в период с 2018 по 2020 годы за счет мобилизованных ресурсов было профинансировано 245 должностей в штаб-квартире (57 процентов), а также в региональных бюро и страновых отделениях (42 процента), что эквивалентно 127,6 должностей с полной занятостью.

85. Хотя 7 из 10 должностей (92,4 из 127,6) соответствовали контрактам с консультантами, 14 процентов должностей были заполнены сотрудниками с различными уровнями ответственности: высшее руководство, руководство среднего звена и линейный персонал. Однако расходы на сотрудников, занимающих штатные должности в организации, по своей природе являются повторяющимися, поскольку персонал на эти должности не принимали специально и временно для работы исключительно по реализации конкретной инициативы.

86. Поиск по информационной сети и глобальной системе ВПП (WINGS), охватывающий все КВОИ, утвержденные или реализованные в период 2018–2020 годов, показал, что 13 должностей высшего руководства было профинансировано за счет ресурсов, выделенных для КВОИ. Секретариат смог описать задачи, выполняемые сотрудниками на каждой из этих 13 должностей, и показать, каким образом они участвовали в реализации КВОИ (реформа Организации Объединенных Наций, Комплексная дорожная карта и т.д.). Финансирование сотрудников на постоянных должностях в организации за счет разовых ресурсов со стабилизационного счета PSA не рассматривается как нарушение бюджетных правил. Действительно, назначение постоянного персонала в рамках КВОИ не влечет за собой автоматически повторяющихся расходов, поскольку ВПП может потребоваться временно нанять постоянного сотрудника в рамках КВОИ из-за необходимых навыков.

87. Внешний аудитор считает, что эту практику следует ограничить, чтобы не подвергать организацию риску искажения смысла КВОИ, например, если они были использованы для назначения международного персонала в ожидании постоянного назначения и стали инструментом управления персоналом, а не средством укрепления потенциала ВПП.

- Расходы, не связанные с персоналом

88. Расходы, не связанные с персоналом, включают текущие расходы, такие как командировочные расходы, закупку материалов и гонорары консультантам. В ходе аудита было проверено более 56 процентов расходов по пяти КВОИ. Рассмотренные расходы, не связанные с персоналом, в целом соответствовали характеру КВОИ в том, что носили разовый характер и были сосредоточены на организационных изменениях.

89. Однако были и расходы, которые выходили за эти рамки. Например, для КВОИ «приоритеты региональных бюро» некоторые расходы, хотя и были небольшими, оказались неожиданными и даже не имели отношения к долгосрочным инвестиционным целям КВОИ: одно страновое отделение⁴⁰ использовало полученные средства для покрытия повседневных операционных потребностей. Кроме того, статьи расходов часто не указывают и помечают просто как «счета-фактуры». В случае с Фондом ВПП до 2030 года выделение средств для отделения в Кот-д'Ивуаре, по-видимому, не входило в сферу охвата КВОИ, которая

³⁹ См. список в разделе «Цель, охват аудиторской проверки и подход к ее проведению».

⁴⁰ Страновое отделение в Гвинее.

представляет собой выделение страновым отделениям средств, позволяющих им запускать инновационные проекты по реализации страновых стратегических планов. Выделенные средства были использованы для приобретения средств индивидуальной защиты в контексте пандемии COVID-19. Однако эти расходы должны были покрываться в рамках инвестиционного проекта, финансируемого из имеющихся ресурсов бюджета PSA. КВОИ использовали также в связи с чрезвычайными мерами, принятыми в виде исключения SRAC для удовлетворения потребностей в финансировании деятельности в некоторых странах. Например, чтобы избежать перебоев в финансировании основного вида деятельности странового отделения в Никарагуа — школьного питания, ему было одобрено два инвестиционных проекта на общую сумму 521 670,44 долл. США.

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует усилить внутренний контроль, чтобы гарантировать, что расходы, относящиеся к КВОИ, носят строго целевой характер.

4. Эффективность КВОИ

90. Согласно циркуляру о работе SRAC⁴¹, распределение финансовых ресурсов, над которыми руководство имеет полномочия по принятию решений, должно быть последовательным, прозрачным и четко увязанным с критериями эффективности. Таким образом, важнейшим критерием при распределении ресурсов должна быть эффективность как способность проекта достигать намеченных результатов.

4.1 Учет эффективности выбора КВОИ

91. Изученные отчеты о заседаниях SRAC не содержат подробностей выбора КВОИ и, следовательно, какого-либо практического обсуждения ключевых показателей эффективности, используемых при этом выборе. Представляется, что использование критериев эффективности не носило систематический характер.

92. Не все инвестиционные проекты включают показатели эффективности. Из представленной в SRAC⁴² выборки из 21 инвестиционного проекта, семь (33 процента) их не включали.

93. Формат показателей, определяемых в инвестиционных проектах, варьирует, при этом некоторые из них ограничиваются средствами достижения, а не их результатом, как в случае КВОИ по реформе Организации Объединенных Наций (количество посещенных страновых отделений, количество презентаций для руководства и т.д.). У КВОИ Фонд ВПП до 2030 года есть индикатор (количество подготовленных отчетов по сравнению с количеством профинансированных мероприятий), но он предназначен для мониторинга прогресса проекта и не отражает его результатов.

94. В планах управления описания КВОИ, представленные на утверждение, носят довольно общий характер, за исключением плана управления на 2020–2022 годы, в котором подробно представлены годовые КВОИ в виде «концептуальных записок» с целями, сроками и бюджетами. Однако такой подход остается исключением, о чем свидетельствует представление в очень общем виде целей региональных бюро, приоритетов КВОИ в плане управления на 2018–2020 гг. («укрепление потенциала региональных бюро для адаптации к

⁴¹ Структура управления Комитетом по распределению стратегических ресурсов (SRAC) (OED2020/014).

⁴² Аудиторской группе были представлены материалы дел в электронном виде.

новому способу работы») без заранее определенных индикаторов. То же самое относится и к КВОИ по штату сотрудников в 2020 г. («обеспечение надлежащего управления персоналом ВПП») и КВОИ Фонд ВПП до 2030 года («финансирование действий, устраняющих разрыв между прежним и новым подходами к работе в ВПП с целью позиционирования ВПП как организации, способной представлять трансформирующие ССП»). В некоторых случаях были подготовлены концептуальные записки с описанием этих целей, но в план управления они не были включены.

4.2 Мониторинг реализации

95. Как указано в разделе 2.4 настоящего заключения, для мониторинга исполнения большинства КВОИ создаются руководящие комитеты. Однако деятельность этих комитетов не стандартизирована, особенно в том, что касается измерения показателей эффективности и распространения отчетов. Более того, иногда отслеживаются показатели, отличающиеся от тех, которые указаны в инвестиционных проектах.

96. Ключевые показатели эффективности, даже если они были определены заранее, систематически не отслеживаются. Несмотря на то, что для некоторых КВОИ существуют оценочные листы, на их основе нельзя сделать выводы об эффективности анализа результатов и процесса мониторинга для всех КВОИ.

97. Как правило, мониторинг эффективности КВОИ основан не на установленных показателях эффективности, а на мониторинге продвижения проекта и исполнения бюджета. Этого может быть достаточно для оценки эффективности КВОИ, но не для оценки эффективности выделенных на нее ресурсов. Например, КВОИ по системной интеграции включена в различные таблицы отслеживания бюджета. Протоколы соответствующих встреч и связанные с ними презентации показывают, что их результаты отслеживаются с точки зрения основных этапов или ожидаемых результатов, но без использования заранее определенных количественных показателей.

98. В тех случаях, когда эффективность отслеживается (реформа Организации Объединенных Наций, системная интеграция, стратегия по частному сектору), отчетность не унифицирована. Похоже, что мониторинг осуществляется группами реализации КВОИ без реального внешнего надзора. В оценочных карточках не всегда упоминается их автор, и ничего не говорится о том, кому и когда доводится эта информация.

99. Иногда документы инвестиционных проектов, описывающие КВОИ, дают информацию для мониторинга, особенно в отношении КВОИ, продолжающих ранее существовавшие проекты. Например, в инвестиционном проекте по поддержке офисом в Нью-Йорке реформы Организации Объединенных Наций приводятся достижения за первый год (количество заметок, количество миссий и т.д.), но в большинстве инвестиционных проектов полная картина не дается, в лучшем случае упоминаются некоторые мероприятия, завершенные или продолжающиеся.

100. По показателям эффективности для КВОИ можно было бы формировать соответствующие данные для годовых отчетов о деятельности, которые по определению необходимы для отслеживания результатов деятельности ВПП. Тем не менее, в годовом отчете о деятельности за 2019 год упоминается только шесть КВОИ в рамке на одной странице.

101. Отчеты заседаний SRAC отражают дискуссии, сфокусированные на рассмотрении будущих проектов, но не на уже утвержденных инициативах, за исключением ежеквартального

наблюдения за КВОИ по реформе Организации Объединенных Наций. Однако при принятии решения о новых инвестициях было бы желательно извлекать пользу из уроков предыдущего опыта.

Рекомендация 10. Внешний аудитор рекомендует установить реалистичные, измеримые и достижимые показатели эффективности для каждой КВОИ.

Действия, требующие внимания Секретариата — Мониторинг эффективности — Составьте стандартизированные таблицы для контроля по всем КВОИ; это упростит руководящим комитетам мониторинг и отслеживание результатов проектов, а также отслеживание их прогресса.

5. Местное измерение КВОИ

5.1 Участие на местах

102. Обследование региональных бюро и страновых отделений⁴³ показало, что страновые отделения плохо осведомлены об областях, охватываемых КВОИ, и о расходах на местах, которые они финансируют.

103. Директора региональных бюро и страновых отделений озвучивают свои озабоченности на глобальном собрании руководства, но дальше в развитии КВОИ не участвуют. Штаб-квартира и, в частности, высшая администрация обязаны учитывать эти потребности и давать рекомендации SRAC относительно их учета в рамках КВОИ. Кроме того, какие-либо обсуждения между страновым отделением и штаб-квартирой происходят редко, если только страновое отделение не выбрано штаб-квартирой для участия в судебном разбирательстве. С другой стороны, чаще происходит взаимодействие между штаб-квартирой и региональными бюро.

104. За некоторыми исключениями, как при разработке, так и при реализации КВОИ осуществляются «сверху вниз». КВОИ Фонд ВПП до 2030 года, запущенная в 2019 году на двухлетний период, по сути, является призывом к проектам, нацеленным на страновые отделения. Основное внимание в ней уделяется попыткам заново определить масштабы деятельности страновых отделений в соответствующих странах.

5.2 Концентрация ресурсов

105. С 2018 по 2020 год была запущена 21 КВОИ⁴⁴ на общую сумму 120,6 миллиона долларов США, из которых 17,2 процента были выделены непосредственно на местный уровень, с примерно равным балансом между региональными бюро (8,1 процента) и страновыми отделениями (9,1 процента). Восемь из 10 КВОИ не предполагали выделения средств на местном уровне, что подтверждает централизованный характер этих инвестиций. С 1 января 2018 г. по 20 октября 2020 г. в рамках КВОИ было профинансировано 1286 должностей. Хотя в

⁴³ См. приложение 4.

⁴⁴ Без учета уже действующих КВОИ.

целом децентрализация выделенных средств в ходе реализации КВОИ была довольно низкой (17,2 процента), почти половина должностей, созданных в рамках этих инициатив, были на местах (47 процентов).

106. Эти цифры иллюстрируют разрыв между важностью КВОИ для деятельности на местах и относительно ограниченным участием региональных сотрудников в разработке и внедрении КВОИ, за исключением подхода «снизу вверх», принятого для КВОИ Фонд ВПП до 2030 года. За исключением встреч во время глобального совещания руководства, в руководящих органах ВПП не хватает участия представителей на местах. Тем не менее, КВОИ нацелены на оптимизацию деятельности ВПП, ориентированной в первую очередь на страны, в которых она действует. Тем более необходимо повышение участия на местах в управлении КВОИ, учитывая, что некоторые проекты могут потребовать местных корректировок.

Рекомендация 11. Внешний аудитор рекомендует расширить участие сотрудников местного уровня в обсуждениях Комитета по распределению стратегических ресурсов за счет включения представителей региональных бюро.

IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

107. Группа аудиторов хотела бы выразить искреннюю благодарность всем сотрудникам ВПП, с которыми она встречалась во время проверки, за их прекрасное сотрудничество и доступность. В частности, хотелось бы поблагодарить Отдел корпоративного планирования и эффективности деятельности и отделения на местах, директора которых согласились поделиться своими взглядами и опытом.

Конец замечаний по результатам аудиторской проверки

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Возможные действия Секретариата¹

1. Фискальное управление — изменить состав комитета по распределению стратегических ресурсов, чтобы он более четко отличался от высшей администрации и руководства, и чтобы его возглавлял сотрудник, не участвующий в разработке инвестиционных проектов, например, руководитель аппарата.
2. Обновления КВОИ — гарантировать, что анализ долгосрочного планирования «снизу вверх» включает оценку процедуры инвестиционного обоснования для критически важных общеорганизационных инициатив и других инвестиций.
3. Финансовое управление — гарантировать обновление Руководства по управлению финансовыми ресурсами, особенно в отношении целевого уровня стабилизационного счета PSA и определения экономических и инвестиционных проектов, а также по разъяснению концепции инвестиций в плане управления.
4. Финансовое управление — разработать вспомогательный и административный бюджет для регулярных программ, в котором в отношении каждой стратегической цели четко разграничить капитальные расходы (единовременные расходы) и текущие расходы (повторяющиеся расходы), с предполагаемым общим распределением и предварительным списком планируемых инвестиций.
5. Мониторинг эффективности — разработать стандартизированные таблицы для контроля по всем КВОИ, которые упростят руководящим комитетам мониторинг и отслеживание результатов проектов, а также мониторинг их прогресса.

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

Приложение 2. Список КВОИ, утвержденных Исполнительным советом с 2015 г.

План управления	КВОИ	Бюджет (в млн долларов США)	Итого (в млн долларов США)
2015–2017	В соответствии с назначением (год 1)	27,2	27,2
2016–2018	В соответствии с назначением (год 2)	17,0	20,0
	Эффективность затрат	3,0	
2017–2019	Комплексная дорожная карта (год 1)	13,5	13,5
2018–2020	Создать программу обучения для страновых директоров и руководителей подразделений	0,4	35,6
	Модуль онлайн-мониторинга COMET	1,2	
	Решение для управления данными о доставке грузов на базе INTTRA	0,4	
	Комплексная дорожная карта (год 2)	14,0	
	Приоритеты региональных бюро	1,6	
	Управление рисками предприятия и усиление внутреннего контроля	5,0	
	Предоставление денежных пособий	5,0	
	Обеспечение эффективного управления документами и информацией	0,3	
	Поддержка реализации новой политики в области питания	0,4	
	Мобилизация ресурсов	3,0	
	Цифровые мобильные платформы	2,0	
	Создание бренда для привлечения общественности: послы доброй воли	1,5	
	Расширение охвата централизованной оценкой	0,4	
Развитие веб-сайта Исполнительного совета	0,4		
2019–2021	Комплексная дорожная карта (год 3)	10,0	69,3
	Персонал 2020 г.	11,1	
	Фонд ВПП до 2030 года	15,0	
	Реформа Организации Объединенных Наций (год 1)	8,2	
	Наличные деньги и цифровые платформы	20,0	
	Системная интеграция и повышение эффективности с помощью ИТ (год 1)	5,0	
2020–2022	Реформа системы развития Организации Объединенных Наций (год 2)	8,1	39,7
	Системная интеграция и повышение эффективности с помощью ИТ (год 2)	11,0	
	Инициатива поддержки программ и партнерства	2,5	
	Стратегия по частному сектору (год 1)	13,1	
	Культурный и этический климат на рабочем месте	5,0	
2021–2023	Стратегия по частному сектору (год 2)	22,2	32,2
	Фонд выходного пособия	10,0	

Приложение 3. Примеры инвестиционных проектов, подобных КВОИ, 2018–2020 гг.

ОТД.	КОД ИП	ОПИСАНИЕ	Сумма (долл. США)
NUT	IC_PD_NUT_6	Реализация новой политики в области питания	426 000
PRO	IC_PD_PRO_35	Развитие навыков у сотрудников программы — внедрение IRM	500 000
CBT	IC_PD_CBT_2	Наличные деньги и цифровые платформы	500 000
INK	IC_PD_INK_19	Реализация видения Генерального секретаря: переориентация системы развития Организации Объединенных Наций	329 659
INK	IC_PD_INK_20	Повышение эффективности цепочек поставок с использованием технологии блокчейна	213 250
RM	IC_RM_RM_12	Поддержка усилий по реформированию Организации Объединенных Наций (BIG - RM + FIN)	180 000
RM	IC_RM_RM_8	Реформа Организации Объединенных Наций — расходы на персонал и путевые расходы	180 000
HRM	IC_CCH_HRM_1	Организационная согласованность IRM/HR	1 700 000
RBD	IC_RBCO_RBD_28	Укрепление потенциала страновых отделений и региональных бюро (MULT Fund)	261 135
RBJ	IC_RBCO_RBJ_10	Укрепление потенциала страновых отделений и региональных бюро (MULT Fund)	310 566
RBC	IC_RBCO_RBC_10	Укрепление потенциала страновых отделений и региональных бюро (MULT Fund)	292 660
RBN	IC_RBCO_RBN_6	Укрепление потенциала страновых отделений и региональных бюро (MULT Fund)	222 775
INK	IC_PD_INK_5	Делиться увеличением количества пищи (пропорционально)	1 557 375
BRU	IC_PA_BRU_1	Повышение возможностей по сбору средств	615 240
TEC	IC_RM_TEC_1	Продолжение проекта переводов денежных средств SCOPE и расширение взносов в натуральной форме	1 253 667
NUT	IC_PD_NUT_5	Лидерство в области питания, служба OSN ВПП	940 000
CBT	IC_PD_CBT_3	Институционализация перевода денежных переводов (CBT)	1 239 290
CBT	IC_PD_CBT_4	Центр проверки данных и компетенций CBT	2 397 300
PRO	IC_PD_PRO_33	Укрепление потенциала страны — готовность ВПП	1 472 880

Источник: Отдел корпоративного планирования и эффективности деятельности.

Сокращения: BRU: Брюссельский офис; CBT: Отдел перевода денежных средств; HRM: Отдел кадров; INK: Отдел управления инновациями и знаниями; NUT: Подразделение питания; PRO: Программный отдел — гуманитарная деятельность и деятельность в области развития; RM: Отдел управления ресурсами; TEC: Отдел технологий.

RBC: Региональное бюро для Ближнего Востока и Северной Африки; RBD: Региональное бюро для Западной Африки; RBJ: Региональное бюро для Южной Африки; RBN: Региональное бюро для Восточной Африки.

Приложение 4. Резюме обзора региональных бюро и страновых отделений

1. В этих подразделениях знания о КВОИ (цели, задачи, статус) носят очень общий характер и сосредоточены на высшем организационном уровне (менеджмент).
2. За очень немногими исключениями, в офисах не могут цитировать основные документы (например, меморандум, руководства, отчеты) для каждой КВОИ из утвержденных после 1 января 2018 года. Наиболее известной, по-видимому, является КВОИ Фонд ВПП до 2030 года, в частности, благодаря распространенной штаб-квартирой инструкции от декабря 2019 года, в которой излагаются цели и средства реализации этого конкурса проектов.
3. Опрошенные сотрудники региональных бюро и страновых отделений не могли легко установить связь между деятельностью, проводимой штаб-квартирой или их отделениями, и конкретными КВОИ.
4. Региональные бюро чуть более активно участвуют в проектах КВОИ, чем страновые отделения, будь то на этапах разработки, распределения ресурсов или реализации. Региональный уровень, по-видимому, является лучшим уровнем для руководства проектами, если они приносят пользу более чем одному страновому отделению. За исключением КВОИ Фонд ВПП до 2030 года, КВОИ очень редко финансируют проекты, осуществляемые непосредственно страновыми отделениями.
5. Ресурсы КВОИ, выделяемые для региональных бюро, часто используют для финансирования дополнительных или временных должностей.
6. Наиболее заметен вклад КВОИ в двух областях: информационные системы и реформа Организации Объединенных Наций. Это обусловлено осуществлением конкретных мероприятий, совершенствованием управления процессами и предоставлением инструментов, позволяющих улучшить управление на местах.
7. Парадоксально, но страновые отделения не очень осведомлены о КВОИ по партнерству с частным сектором, которая направлена на увеличение объема пожертвований от частных лиц, хотя некоторые из них уже практикуют этот подход, в ряде случаев в течение нескольких лет (Никарагуа).
8. Нет ясности в отношении распределения ресурсов по некоторым КВОИ.
9. В ответах возникают вопросы о связях между Фондом ВПП до 2030 года и другими КВОИ, учитывая широкий спектр проектов, имеющих право на участие в этом фонде («инициативы, которые расширяют/диверсифицируют партнерскую/донорскую базу», или «инициативы по реформированию Организации Объединенных Наций, поддерживающие переориентацию страновых отделений ВПП»).
10. Некоторые КВОИ отклонились от своей первоначальной направленности, которая должна была заключаться в организационных изменениях, в результате чрезвычайных мер, принятых SRAC для удовлетворения потребностей в финансировании деятельности в определенных странах в порядке исключения. Например, чтобы избежать перебоев в финансировании основного вида деятельности странового отделения в Никарагуа — школьного питания, ему было одобрено два инвестиционных проекта на общую сумму 521 670,44 долл. США.
11. Пандемия COVID-19 повлияла на временные рамки КВОИ Фонд ВПП до 2030 года, что объясняет низкий уровень реализации, наблюдаемый в конце 2020 года, и перенос финансирования на 2021 год: в исследуемой выборке уровень фактических расходов 2020 года по сравнению с бюджетом составил 57,7 процента.

Сокращения

BUSBE	анализ долгосрочного планирования «снизу вверх»
КВОИ	критически важная общеорганизационная инициатива
СРР	Отдел корпоративного планирования и эффективности деятельности
ISSAI	Международные стандарты для высших ревизионных учреждений
ISC	косвенные вспомогательные расходы
PSA	бюджет на оперативно-функциональное обслуживание программ и административные расходы
ЦУР	Цель в области устойчивого развития
SRAC	Комитет по распределению стратегических ресурсов