



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 дня

Дата: 9 мая 2022 года

WFP/EB.A/2022/6-I/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 надзору со стороны руководства

Проект решения*

Исполнительный совет принимает к сведению «Заключение внешнего аудитора по надзору со стороны руководства» (WFP/EB.A/2022/6-I/1) и ответ руководства (WFP/EB.A/2022/6-I/1/Add.1) и призывает принять дальнейшие меры по выполнению рекомендаций внешнего аудитора с учетом соображений, высказанных 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.

Координатор:

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



**ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ
ПРОГРАММЫ**
ДОКЛАД ПО
НАДЗОРУ СО СТОРОНЫ РУКОВОДСТВА

2021 финансовый год

НОМЕР ДЛЯ ССЫЛОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ: WFP-2022-4



СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЁ ПРОВЕДЕНИЮ	5
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	8
III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	10
1. Надзорный механизм	12
1.1. Определение надзора	12
1.2. Надзорный механизм	14
1.3. Надзор за результативностью	16
2. Надзор со стороны штаб-квартиры.....	17
2.1. Распределение обязанностей	18
2.2. Надзорные миссии.....	20
2.3. Руководство, предоставленное директорам региональных бюро	23
3. Надзор со стороны региональных бюро.....	24
3.1. Определение ролей	24
3.2. Объем надзора	24
3.3. Надзор и пандемия.....	26
4. Страновые отделения и надзор	27
5. Надзор за рисками	29
5.1. Количественная оценка риска	30
5.2. Отчетность и обновление	31
5.3. Контроль качества	32
5.4. Штаб-квартира и культура риска	32
6. Надзор и системы информационных технологий	33
6.1. Интеграция и консолидация уровней риска	33
6.2. Представление отчетности в СОМЕТ	34
7. Проверка, проводимая Директором-исполнителем.....	35
7.1. Доказательная ценность заявлений	35
7.2. Функция предупреждения в ходе проверки	36
7.3. Громоздкий процесс	36
IV ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	37
Приложение 1. Возможные меры, доведенные до сведения секретариата	38
Приложение 2. Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро.....	40
Приложение 3. Изменение расходов ВПП на цели надзора и сравнение с другими международными учреждениями	42

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

Надзор включает в себя все функции, структуры и механизмы, которые позволяют руководству и руководящим органам обеспечивать эффективное, действенное и надлежащее осуществление деятельности. Данное заключение включает пять основных выводов.

1. Необходимо уточнить определение надзора и роли, возложенные на различные подразделения ВПП. Согласованное определение надзора в ВПП отсутствует. Такая ситуация подвергает ВПП риску внутренней дисфункции из-за разнородной практики, а также риску возникновения недопонимания между отделениями на местах и штаб-квартирой. Позиция Отдела управления общеорганизационными рисками неоднозначна, так как может создать впечатление, что управление рисками сосредоточено только на финансовых рисках и что концепция надзора устанавливается не руководством ВПП.

2. Распределение обязанностей по надзору не позволяет полностью избежать дублирования усилий. Секретариат выявил постоянные случаи дублирования между действиями штаб-квартиры и региональных бюро в 11 отделах. Страновые отделения, в которых был проведен аудит, выразили непонимание характера надзорных миссий, проводимых региональными бюро, которые они иногда приравнивают к проверкам соблюдения требований, сопоставимым с теми, которые могут проводиться Управлением Генерального инспектора. Следует уточнить концепцию мониторинга, которая занимает центральное место в контексте управленческого надзора и позволяет отличать вторую линию обороны от третьей линии обороны.

3. До сих пор не представлен окончательный вариант определения надзорной роли, возложенной на региональные бюро. Завершение работы над руководством по этому вопросу станет важным шагом вперед, особенно в случае уточнения определенных концепций, таких как контроль за эффективностью. Данные о распределении работы между надзором и поддержкой демонстрируют существенные различия между бюро, что свидетельствует о совершенно разных методах и, возможно, о разных способах учета расходов на миссии. Секретариат не способен составить надежную оценку доли бюджетных средств, выделяемых на надзорную деятельность, по сравнению с другой работой региональных бюро, что снижает его способность анализировать эффективность выделения таких средств.

4. Необходимо точнее определить требования, касающиеся отчетности перед штаб-квартирой. Представление руководству штаб-квартиры отчетов региональных бюро по итогам надзорных миссий оставлено на усмотрение директоров региональных бюро; это может препятствовать устранению аномалий и лишать штаб-квартиру важной информации, собранной на местах. Более систематическая отчетность может быть предусмотрена только в свете анализа ее добавленной ценности. Она могла бы основываться на определении ограниченного числа вопросов высокого риска, которые следует довести до сведения штаб-квартиры. Страновые отделения, со своей стороны, сожалеют о том, что требования к отчетности, связанные с надзором, одинаковы независимо от размера отделения.

5. Качество управления рисками повышается, несмотря на сохраняющиеся недостатки в области участия и автоматизации. Надзор за рисками усилен с точки зрения определений и инструментов, но, в отличие от работы на местах, не все подразделения штаб-квартиры выполняют обязательство по составлению реестра рисков. Эти реестры вводятся вручную в инструмент отслеживания управления рисками и рекомендациями R2. Наконец, учитывая ограниченность полученных гарантий, громоздкий характер системы и ее недостаточное влияние на трансформацию ВПП, не была продемонстрирована полезность проверки со стороны Директора-исполнителя, усиленной с 2019 года.

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

1. В соответствии с нашими письмами-уведомлениями от 7 июня и 11 октября 2021 года группа из пяти аудиторов провела проверку 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, проверки на местах, запланированные для семи страновых отделений и одного регионального бюро¹ в течение финансового периода 2021–2022 годов, способствовали подготовке настоящего отчета, целью которого было изучение механизмов надзора, используемых руководством.
2. Решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании статьи 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в разделе 14 Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме кандидатур на должность внешнего аудитора. Круг обязанностей по этому мандату определен в объявлении о приеме кандидатур наряду с предложением услуг Счетной палаты, в частности его подробным техническим предложением, утвержденным Исполнительным советом.
4. В обязанности внешнего аудитора входят проверка отчетности ВПП (статья 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтет необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутренних механизмов финансового контроля и системы администрации и управления ВПП в целом (статья 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии со статьей 3.1 Финансовых положений Директор-исполнитель несет ответственность перед Исполнительным советом и подотчетен ему в вопросах финансового управления деятельностью ВПП.
6. Чтобы обеспечить четкое понимание соответствующих обязанностей администрации и внешнего аудитора в соответствии с Международными стандартами аудита, секретариатом оформлено соответствующее письмо-поручение об оказании услуг. Помимо этого, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор информирует секретариат о масштабах предстоящей работы.
7. Этот доклад с подробной информацией об аудиторских проверках, запланированных с июля 2021 года по июнь 2022 года, включен в ежегодный план работы внешнего аудитора, представленный Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2021 года. В соответствии со своим кругом ведения 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). Внешний аудитор также утверждает проект ежегодного доклада о выполнении своих

¹ Отделения ВПП в Алжире, Армении, Намибии, Пакистане, Центральноафриканской Республике, Доминиканской Республике и Демократической Республике Конго, а также Панамское региональное бюро.

прежних рекомендаций, представляемый секретариатом на рассмотрение Исполнительного совета.

8. Аудиторская проверка надзора со стороны руководства ВПП была проведена в соответствии с Международными стандартами для высших ревизионных учреждений (ISSAI) в отношении аудиторских проверок эффективности и соблюдения нормативных положений, а также Финансовыми положениями ВПП и содержащимся в приложении к ним дополнительным кругом ведения. Согласно этим стандартам, в ходе всей аудиторской проверки внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и проявлять критическое мышление.

9. Основной целью аудита была проверка следующих областей:

- Действенность механизмов надзора. Этот вопрос, посвященный функционированию второй линии обороны², включал обзор механизмов, внедренных руководством для обеспечения надзора: управления общеорганизационными рисками, сети консультантов по рискам и соблюдению требований, средств контроля, применяемых региональными бюро, и средств контроля, доступных директорам департаментов, отделов или стран на соответствующих уровнях.
- Достаточность механизмов надзора. Данный вопрос посвящен рассмотрению взаимодополняемости и согласованности мер контроля второй линии и деятельности надзорных органов и функциональных подразделений третьей линии, таких как внутренний аудит и оценка. В этой части также рассматривались вопросы четкости определения ролей и мандатов между структурами второй линии, включая Отдел управления общеорганизационными рисками (ERM) и региональные бюро, а также разграничения обязанностей и ролей между региональными бюро и штаб-квартирой.
- Эффективность механизмов надзора. Этот вопрос касался расходов на обеспечение такого надзора, соответствия ресурсов выполняемым задачам и обоснования потраченных сумм. Этот вопрос был дополнен и охватывает наличие соответствующих технологических инструментов для осуществления надзора, иными словами, исследует эффективность технологий, поддерживающих практику надзора, а также наличие более современных цифровых решений.

10. Каждое замечание и каждая рекомендация обсуждались с соответствующими специалистами. Итоговое совещание по вопросам ревизии состоялось 31 января 2022 года в штаб-квартире ВПП с участием директора ERM, а 2 февраля – с участием главы администрации и Генерального инспектора.

11. В ходе аудиторской проверки, осуществляемой 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 аудита является определение сферы охвата рассматриваемых вопросов, в данном случае –

² Термин «линия обороны» был обновлен в 2020 году Институтом внутренних аудиторов и теперь подразумевает «первую, вторую и третью линию». В целях соответствия официальной системе надзора ВПП в настоящем докладе будет по-прежнему использоваться термин «линия обороны».

надзора со стороны руководства. В зависимости от задачи аудита предмет проверки может иметь различные формы 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.

12. Для проведения своей проверки внешний аудитор подготовил логическую классификацию целей, преследуемых в рамках надзорной деятельности, разделив их на непосредственные, оперативные и стратегические цели: непосредственные цели воплощаются в фактические результаты; оперативные цели предполагают достижение результатов, требующих более качественной оценки; стратегические цели проявляются в долгосрочных ожидаемых воздействиях, анализ которых в большей степени является оценкой. Промежуточные результаты, конечные результаты и ожидаемые результаты, прописанные в этой логической рамочной основе, представляют собой базовые критерии для оценки эффективности работы. Степень сложности при оценке достижения целей варьируется в зависимости от их статуса, и в некоторых случаях, особенно в отношении их ожидаемых последствий, часто выходит за рамки аудита эффективности и больше ориентируется на оценку.

Таблица 1. Логическая рамочная основа надзора со стороны руководства

Непосредственные цели	Оперативные цели	Стратегические цели
<ul style="list-style-type: none"> • Наличие описательной структуры надзора в рамках ВПП. • Создание структур и процедур, адаптированных к потребностям надзора. • Контроль за выполнением и регулярностью мероприятий. • Осуществление надзора за управлением рисками. • Создание каналов отчетности. • Определение областей, в которых функции надзора необходимо усилить, изменить или уточнить. • Критический анализ представлений и требований участников, как в штаб-квартире, так и на местах, в отношении надзора. 	<ul style="list-style-type: none"> • Постоянный анализ эффективности и действенности механизмов надзора. • Обеспечение того, чтобы все сотрудники ВПП имели общее и полное представление о надзоре. • Совершенствование существующей практики или распространение передовой практики надзора в рамках ВПП. • Обеспечение последовательности в отношении надзора в рамках ВПП. • Сравнение с другими учреждениями Организации Объединенных Наций или другими организациями. 	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепление системы управления ВПП. • Оправдание ожиданий государств-членов в отношении подотчетности. • Предоставление ВПП возможности придерживаться передовой практики надзора в долгосрочной перспективе. • Обеспечение финансовой, оперативной и репутационной надежности ВПП. • Адаптация методов надзора ВПП, в том числе с учетом уроков, извлеченных из пандемии, или путем использования информационных систем. • Внесение изменений в культуру надзора, с тем чтобы повысить потенциал ВПП в области достижения ее стратегических целей.
Промежуточные результаты	Конечные результаты	Воздействия

Источник: внешний аудитор.

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

13. Рекомендации классифицируются в соответствии с их уровнем приоритетности:

- **приоритет 1:** фундаментальный вопрос, требующий немедленного внимания руководства;
- **приоритет 2:** менее острая проблема контроля, требующая внимания руководства
- **приоритет 3:** проблема, доведенная до сведения руководства, в отношении которой можно было бы улучшить контроль

14. В приложении 1 к настоящему докладу содержится также **перечень мер**, которые, не требуя последующей деятельности со стороны Исполнительного совета, предлагаются секретариату.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Рамочная основа надзора	1	1. Внешний аудитор рекомендует уточнить и стандартизировать концепцию надзора, используемую в МПП.
Рамочная основа надзора	1	2. Внешний аудитор рекомендует уточнить роли, выполняемые различными надзорными структурами.
Рамочная основа надзора	2	3. Внешний аудитор рекомендует перевести Отдел управления общеорганизационными рисками на уровень, более соответствующий той роли, которую он играет в отношении управления рисками.
Распределение обязанностей	1	4. Внешний аудитор рекомендует уточнить значение термина «мониторинг» для более эффективного разграничения обязанностей, выполняемых в рамках трех линий обороны.
Надзор со стороны штаб-квартиры	1	5. Внешний аудитор рекомендует определять проблемы высокого риска и при их упоминании в надзорных отчетах региональных бюро систематически доводить их до сведения штаб-квартиры и подвергать централизованному мониторингу.
Надзор со стороны штаб-квартиры	1	6. Внешний аудитор рекомендует уточнить и официально оформить порядок выполнения рекомендаций, вынесенных региональными бюро.
Надзор со стороны региональных бюро	2	7. Внешний аудитор рекомендует более точно определить масштабы и методы контроля за исполнением, находящиеся в ведении региональных бюро.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Надзор со стороны региональных бюро	2	8. Внешний аудитор рекомендует региональным бюро более точно и надежно оценивать количество проводимых ими надзорных миссий и соответствующую значимость их деятельности по надзору, технической поддержке и стратегическому руководству.
Надзор со стороны региональных бюро	3	9. Внешний аудитор рекомендует провести обзор надзорных миссий, проведенных региональными бюро во время пандемии, с целью выявления возможностей для совершенствования системы, включая возможность более широкого использования методов дистанционного надзора в дополнение к миссиям на местах.
Страновые отделения и надзор	1	10. Внешний аудитор рекомендует внедрить во всех страновых отделениях механизм контроля за выполнением рекомендаций регионального бюро, как это делается в отношении рекомендаций внутренних и внешних аудитов, например, в инструменте управления рисками и рекомендациями R2.
Страновые отделения и надзор	3	11. Внешний аудитор рекомендует перечислить по пунктам задачи, которые должны выполняться координаторами сети консультантов в области рисков и соблюдению требований, указав время, необходимое для выполнения каждой задачи.
Надзор за рисками	2	12. Внешний аудитор рекомендует указать предпочтительный показатель для оценки уровня риска, представленного страной, между рейтингом странового профиля риска и рейтингом риска, оцененным самостоятельно.
Надзор за рисками	2	13. Внешний аудитор рекомендует адаптировать мониторинг рисков на местном уровне в соответствии с уровнем риска, определенным выбранным показателем.
Надзор и системы информационных технологий	1	14. Внешний аудитор рекомендует укрепить автоматизированную отчетность о рисках за счет использования форм ввода данных, которые позволяют передавать информацию в программное обеспечение R2 и отслеживать последовательные изменения.
Надзор и системы информационных технологий	3	15. Внешний аудитор рекомендует организовать консультацию для сотрудников страновых отделений, ответственных за выверку данных в СОМЕТ, чтобы обеспечить хорошее понимание процедур и надлежащее удовлетворение соответствующих потребностей в кадровых ресурсах.

III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

15. Надзор включает в себя все функции, структуры и механизмы, которые позволяют руководству и руководящим органам обеспечивать эффективное и результативное осуществление мероприятий ВПП, их подробное описание в надежных финансовых и оперативных отчетах и проведение в соответствии с действующими положениями и политикой.

16. Модель трех линий обороны³, используемая ВПП⁴, иллюстрирует различие между надзорной деятельностью и повседневным управлением. Первая линия обороны включает операционных менеджеров, которые внедряют внутренний контроль в свою повседневную работу⁵. Вторая линия обороны, которую в основном обеспечивают департаменты и отделы штаб-квартиры и региональные бюро, заключается в надзоре за соблюдением требований и выполнении мероприятий, а также в управлении рисками. Третья линия обороны включает независимые надзорные функции, в том числе Управление Генерального инспектора и Управление оценки.

17. Комитет высокого уровня по вопросам управления утвердил широкое определение надзора, а именно полномочия по контролю и влиянию на финансовые и операционные решения организации, которые, следовательно, применимы ко всем трем линиям обороны⁶. В этом отчете основное внимание уделяется надзору за пределами повседневной деятельности. Поэтому в этом документе термин «надзор» будет относиться к деятельности второй и третьей линий.

18. Однако различие между определяемым таким образом надзором, который относится ко второй и третьей линиям обороны, и повседневным управлением, которое связано с первой линией, не может сводиться к распределению усилий между штаб-квартирой и региональными бюро с одной стороны и отделениями на местах с другой. Надзорный механизм ВПП⁷ предусматривает, что страновые отделения, подотделы и региональные отделения также осуществляют деятельность второй линии на своем уровне в той мере, в которой они стремятся устанавливать правила и руководящие принципы, а также контролировать оперативную деятельность и оценивать ее выполнение. Надзор характеризуется тем, что он выполняется не теми лицами, которые участвуют в осуществлении повседневной оперативной деятельности.

³ Термин «линия обороны» был пересмотрен в 2020 году Институтом внутренних аудиторов и теперь подразумевает «первую, вторую и третью линию». В целях соответствия официальной системе надзора ВПП в настоящем отчете используется термин «линия обороны».

⁴ «[Надзорный механизм ВПП](#)» (WFP/EB.A/2018/5-B).

⁵ «[...] путем внедрения средств внутреннего контроля в их повседневную рабочую деятельность». ([Циркуляр Исполнительного директора OED2015/016](#)).

⁶ Комитет высокого уровня по вопросам управления, [Эталонная модель управления рисками, надзора и подотчетности системы ООН](#), 8 октября 2014 года.

⁷ См. документ, озаглавленный «[Надзорный механизм ВПП](#)» (WFP/EB.A/2018/5- C), пункт. 15: «Вторая линия обороны включает в себя управленческие и консультативные функции, выполняемые подразделениями, региональными отделениями, СО, РБ и штаб-квартирой, которые независимо отслеживают риски и средства контроля, а также устанавливают политику и стандарты для среды, в которой осуществляется контроль».

19. В самом ограниченном смысле руководство ВПП состоит из Директора-исполнителя, который возглавляет секретариат ВПП и руководит им⁸. Однако термин «управление» можно понимать в более или менее широком смысле:

- Руководство состоит из Директора-исполнителя, руководителя аппарата, заместителя Директора-исполнителя и помощников Директора-исполнителя.
- Группа старших руководителей состоит из группы руководителей и директоров шести региональных бюро.
- Комитет по надзору и политике состоит из группы старших руководителей и 13 директоров отделов, включая директоров ERM, Канцелярии Генерального инспектора и Управления оценки.
- В еще более широком смысле под руководством можно понимать всех старших сотрудников, стоящих во главе департамента, подразделения штаб-квартиры, бюро или офиса, иногда называемых глобальным руководством⁹, то есть 130 директоров.

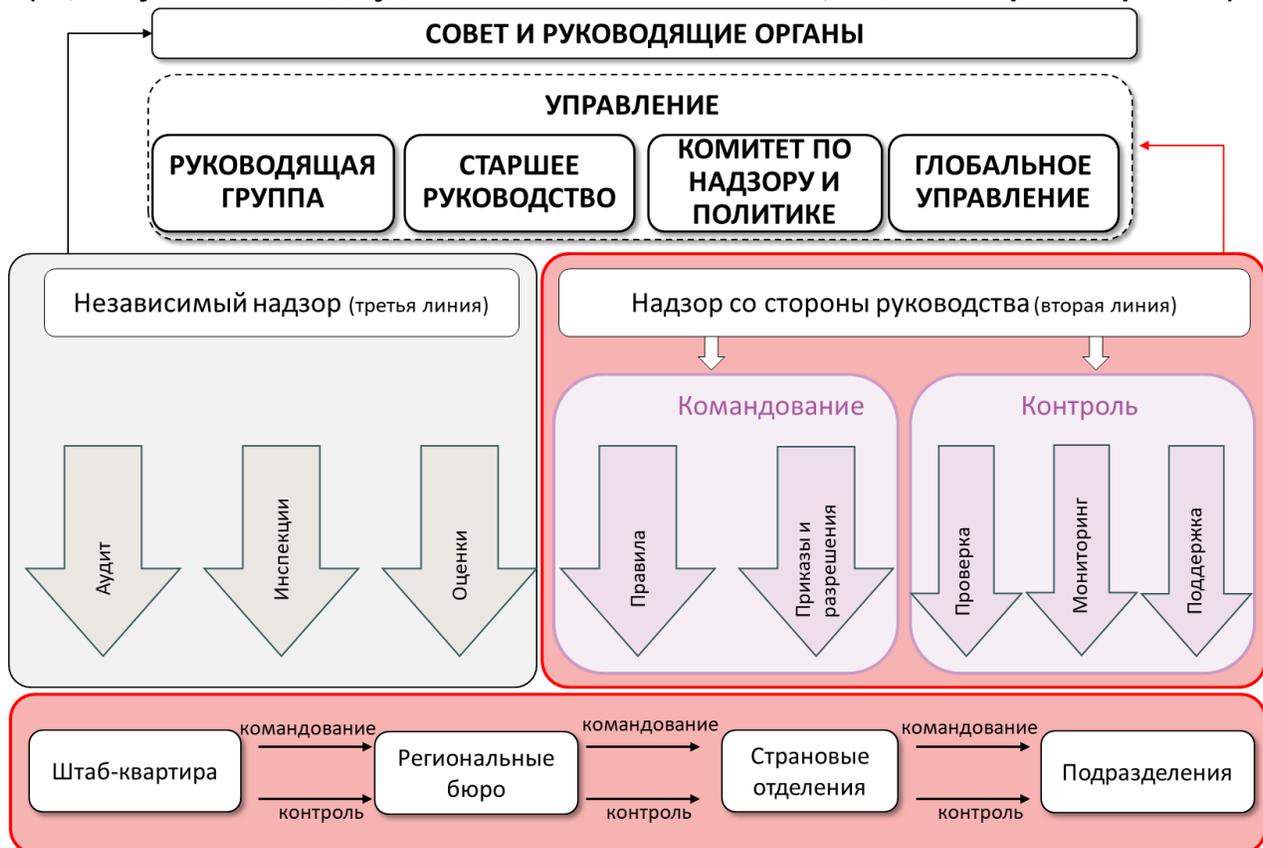
20. На рисунке ниже в упрощенном виде показаны в разделе «Надзор со стороны руководства» формы надзора, осуществляемого каждым директором на соответствующем уровне. Функция «командования» состоит в установлении политик, процедур и руководящих принципов, а также в выдаче приказов или разрешений. Функция «контроля», между тем, сосредоточена на проверке, мониторинге и поддержке. Хотя настоящий доклад касается надзора со стороны второй линии обороны, которая осуществляется непосредственно руководством, были приняты во внимание его связи с третьей линией (независимый надзор).

21. На рисунке также показано, что существуют две накладывающиеся друг на друга логики надзора: с одной стороны, надзор по функциям (т. е. независимый надзор, например, со стороны Управления Генерального инспектора и Управления оценки, и надзор со стороны руководства, осуществляемый каждым подразделением в пределах его сферы ответственности); и, с другой стороны, надзор по уровням ответственности (например, контроль со стороны региональных бюро страновых отделений или контроль подразделений со стороны страновых отделений).

⁸ Общие положения и правила ВПП, Статья VII, пункт 1: «Секретариат ВПП возглавляет Директор-исполнитель, который несет ответственность и подотчетен Совету за руководство ВПП и за осуществление программ, проектов и других мероприятий ВПП».

⁹ Хотя это название не относится к официальной организации ВПП, оно используется в нескольких справочных документах, таких как [управленческий обзор значительных рисков и проблем контроля – 2020 \(WFP/EB.A/2021/6-E/1/Rev.1\)](#) (ERM) Каждый руководитель глобального уровня должен разработать реестр рисков, заявление о гарантиях и письмо-представление.

Рисунок 1. Надзорные функции в ВПП
(то, чему в это докладе уделяется основное внимание, выделено красной рамкой)



Источник: внешний аудитор.

1. Надзорный механизм

1.1. Определение надзора

22. ВПП не имеет согласованного определения надзора со стороны руководства. Надзорный механизм ВПП¹⁰ определяет эту концепцию с точки зрения преследуемых целей, а не характера осуществляемой деятельности: «надзор, как неотъемлемая часть системы управления, обеспечивает уверенность в том, что: а) деятельность организаций полностью соответствует директивным мандатам; б) средства, предоставленные организации, учитываются в полном объеме; в) деятельность организаций осуществляется наиболее эффективным и действенным образом; и d) персонал и все прочие должностные лица организаций придерживаются самых высоких стандартов профессионализма, добросовестности и этики».

¹⁰ «Надзорный механизм ВПП» (WFP/EB.A/2018/5-B).

23. Основываясь на этом определении, трудно понять, что отличает надзор от определения внутреннего контроля в целом, согласно которому внутренний контроль - это процесс, осуществляемый советом директоров, руководством и другим персоналом организации, предназначенный для обеспечения обоснованной уверенности в достижении целей в отношении операционной эффективности и действенности, надежности финансовой отчетности и соблюдения действующих законов и нормативных актов.¹¹ Однако эти два вида деятельности необходимо различать: надзор является прерогативой руководителей, в то время как внутренний контроль является обязанностью каждого сотрудника на его или ее уровне. Надзор требует отделять лицо, которое устанавливает цели и контролирует их достижение, от лица, которое осуществляет деятельность по достижению этих целей.

24. Более того, это определение надзора не применимо строго ко всем документам ВПП. В круге ведения штаб-квартиры и региональных бюро ВПП от февраля 2019 года управленческий надзор определяется как мониторинг эффективности, соблюдения требований и рисков.

25. В разделе 4.1 финансового руководства также излагается подход к надзору с точки зрения характера связанной с ним деятельности, хотя этот характер остается неясным, поскольку надзор определяется как охватывающий различные виды надзорной деятельности, нормативной деятельности и деятельности по обеспечению нормативно-правового соответствия, которая осуществляется учреждениями, как правило, внешними по отношению к органам, отвечающим за достижение целей организации, или независимыми от таких органов.

26. Наконец, в проекте руководства по мониторингу и надзору для региональных бюро, разрабатываемом ERM, выражение «мониторинг и надзор» используется без указания какого-либо четкого различия между этими двумя терминами. Кроме того, надзор со стороны региональных бюро приравнивается к управлению рисками, что является ограничивающим фактором, учитывая, что целью надзора является предоставление информации о результатах и соответствии деятельности, а также о рисках, которые сопровождают их осуществление. В данном руководстве говорится, что «мониторинг и надзор являются одними из основных инструментов регионального бюро при выполнении его второй роли, которая заключается в оказании помощи страновым отделениям в управлении рисками».

27. Отзывы, полученные от сотрудников на местах, показывают, что они плохо понимают функции и обязанности, связанные с понятием надзора. Это было подтверждено как в ходе проверок страновых отделений, проведенных в 2021 году¹², так и в ответах на вопросник, разосланный региональным бюро¹³. Поэтому замечание, сделанное в отчете внешней ревизии о децентрализации за 2017 год, о том, что «понимание сотрудниками концепции

¹¹ Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (COSO), 1992 год, также упоминается в Циркуляре [OED2015/016](#).

¹² См. Письма внешнего аудитора руководству об отделениях ВПП в Армении, Демократической Республике Конго и Доминиканской Республике. Например, по данным представительства ВПП в Армении, функция надзора, осуществляемая вертикально (вне функционального надзора), не подкрепляется достаточно четкой линией или каналом полномочий, в которых обязанности определены и распределены в достаточной степени.

¹³ См. приложение 2 (Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро).

надзора различается», остается в силе¹⁴. Такая ситуация подвергает ВПП риску внутренней дисфункции из-за разнородной практики и риску возникновения недопонимания между отделениями на местах и штаб-квартирой.

28. Представляется необходимым уточнить и стандартизировать концепцию управленческого надзора следующим образом: указать разницу между надзорными мерами контроля и мерами контроля, осуществляемыми в рамках повседневного управления; разъяснить, что надзорные меры контроля относятся к трем измерениям эффективности, соответствия требованиям и риску, не отдавая приоритет какому-либо одному из них; определить концепцию мониторинга, которая, по-видимому, является центральным понятием в контексте управленческого надзора¹⁵.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует уточнить и стандартизировать концепцию надзора, используемую в МПП.

1.2. Надзорный механизм

29. Концепция архитектуры надзора и деятельности ВПП описана в документе «Надзорный механизм»¹⁶, который был утвержден Исполнительным советом в 2018 году. На рисунке ниже показаны основные структуры, участвующие в надзорной деятельности, согласно этому документу.

Рисунок 2. Архитектура управления и обеспечения гарантий ВПП



Источник: Надзорный механизм ВПП.

¹⁴ Заключение внешнего аудитора по децентрализации (WFP/EB.A/2017/6-G/1), пункт. 73.

¹⁵ Дополнительная информация о концепции мониторинга приведена в разделе 2.

¹⁶ «Надзорный механизм ВПП» (WFP/EB.A/2018/5-B).

30. Недостатком этого рисунка является то, что в его представлении надзорных структур не показаны функциональные подразделения или отделы, ответственные за конкретные области, такие как Подразделение по безопасности и качеству пищевых продуктов или Подразделение по авиационной безопасности. Однако в пункте 20 документа говорится, что в надзоре участвуют многочисленные структуры, помимо ERM, Бюро по вопросам этики и Управления омбудсмена.

31. ОУР как отделу, осуществляющему надзор за системой управления рисками и системой внутреннего контроля, было поручено представить Исполнительному совету концепцию надзора ВПП в документе «Надзорный механизм». ОУР был создан в 2017 году Исполнительным директором Департамента управления ресурсами.

32. ОУР объединяет функции управления рисками и управление системой внутреннего контроля в единой структуре под руководством Главного специалиста по рискам. В дополнение к определению политики в области управления рисками, внутреннего контроля и борьбы с мошенничеством, мероприятия второго уровня требуют от ОУР изучения ответов, представленных в рамках проверки, проводимой Директором-исполнителем, до подготовки ежегодного доклада Директора-исполнителя о внутреннем контроле. ОУР также проводит общий анализ результатов внутреннего аудита, упреждающих проверок добросовестности, внешнего аудита и работы Объединенной инспекционной группы и представляет свои выводы руководству и Комитету по аудиту¹⁷.

33. Привязка Отдела управления общеорганизационными рисками (ОУР) к Департаменту управления ресурсами неоднозначна. Она может создать впечатление, что управление рисками сосредоточено только на финансовых рисках, а также, что концепция надзора исходит не от руководства ВПП. Управление общеорганизационными рисками может оправдать привлечение ОУР на уровне, который допускает более широкий охват организации, например, на уровне заместителя Директора-исполнителя или руководителя аппарата.

34. Кроме того, следует уточнить роль ОУР. Его роль в поддержке разработки надзорного механизма ВПП и возложенные на него конкретные надзорные функции, например, в области управления рисками, не означают, что он является единственным надзорным органом руководства, поскольку фактически каждое подразделение несет свою долю ответственности в своей сфере деятельности.

35. Наконец, на внутреннем сайте ВПП (WFPGo) перечислены более 40 комитетов и рабочих групп, связанных с управленческим надзором. Такое увеличение числа комитетов подрывает четкость корпоративной структуры ВПП, при этом нельзя исключать риск дублирования усилий. Более того, не доказана полезность некоторых из этих комитетов, особенно после реорганизации структуры надзорной организации, в результате которой некоторые из них, возможно, устарели. После создания в 2020 году группы руководителей, группы старших руководителей и Комитета по надзору и политике, возможно, было бы целесообразно изучить необходимость сохранения других комитетов и сокращения их числа. В противном случае необходимо уточнить роли и иерархию этих комитетов, а также оценить, насколько они полезны на практике.

¹⁷ Переименован в Независимый консультативный комитет по надзору.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует уточнить роли, выполняемые различными надзорными структурами.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует перевести Отдел управления общеорганизационными рисками на уровень, более соответствующий той роли, которую он играет в отношении управления рисками.

1.3. Надзор за результативностью

36. Результативность работы является центральным элементом надзора¹⁸. В ВПП четко прослеживается связь между надзором и результативностью. Надзорный механизм ВПП¹⁹ указывает, что надзор заключается не только в проверке достижения целей соблюдения требований и добросовестности, но и в обеспечении гарантий того, что «деятельность организаций осуществляется наиболее эффективным и действенным образом». Круг ведения²⁰ региональных бюро также определяет результативность как одну из трех целей надзора, наряду с соблюдением требований и управлением рисками.

37. Несколько факторов указывают на то, что в рамках осуществления надзора результативности следует уделять еще более пристальное внимание.

38. Примерно 20 контрольных списков, подготовленных различными подразделениями ВПП, которые призваны помочь службам оценить качество конкретной деятельности, в большей степени сосредоточены на соблюдении правовых и этических норм, а также стандартов, чем на оценке эффективности. В большинстве случаев предусмотрено несколько подразделов, в которых рассматриваются вопросы, связанные с результативностью, но они относительно редки; например, только один из восьми факторов, подлежащих рассмотрению при осуществлении надзора за информационными технологиями, представляет собой анализ отчетов об удовлетворенности клиентов, в то время как остальные ориентированы на процедуры.

39. Разумеется, часто бывает трудно определить четкие показатели результативности, учитывая крайне разнообразные миссии, выполняемые службами ВПП, нередко в чрезвычайных условиях. Тем не менее, было бы полезно, если бы контрольные списки включали по крайней мере один раздел, ориентированный исключительно на результаты работы, или даже показатели, которые варьируются в зависимости от темы или контекста; это также позволило бы ознакомиться с результатами объектов ревизии.

40. Реестры рисков и страновые стратегические планы показывают, что оценка рисков, как правило, не связана с конкретными целями улучшения. В руководстве ОУР по реестрам рисков и страновым стратегическим планам четко указано, что выявленные риски должны увязываться с целями²¹, что позволяет расставлять приоритеты в соответствии с их воздействием, а также их важностью в отношении достижения ключевых целей. Тем не

¹⁸ См., например, ISO 37000 Международной организации по стандартизации (пункт. 6.4.1), в соответствии с которым руководящий орган должен осуществлять надзор за деятельностью организации.

¹⁹ «Надзорный механизм ВПП» (WFP/EB.A/2018/5-B).

²⁰ См. «Круг ведения – штаб-квартира ВПП и региональные бюро», февраль 2019 г.

²¹ Например, в шаблоне регистра рисков указано, что описание риска должно быть связано с целью, достижение которой находится под угрозой.

менее, подобной увязке целей и рисков недостает глубины²². Отчасти такая сложность связана с тем фактом, что, несмотря на общую ясность руководства ОУР, когда речь заходит о мероприятиях в рамках страновых стратегических планов, пользователю реестра рисков предоставляется возможность просто перечислять мероприятия без явной привязки соответствующих рисков к поставленным целям. Тем не менее, именно увязка рисков с конкретными целями позволяет ВПП принимать стратегические решения, направленные на улучшение ее деятельности.

41. Наконец, страновые отделения и региональные бюро²³ выразили обеспокоенность тем, что растущее значение, придаваемое управлению рисками, о котором свидетельствует увеличение числа консультантов по рискам и соблюдению правовых и этических норм, рост активности ОУР и публикация многочисленных рамочных программ, не должно стать слишком тяжелым бременем²⁴. Секретариату следует следить за тем, чтобы управление рисками не приводило к ослаблению культуры контроля за результативностью работы.

Возможные меры, доведенные до сведения секретариата: надзор за результативностью – проследить за тем, чтобы надзор на второй линии обороны активно способствовал повышению результативности работы ВПП, в том числе путем установления конкретных показателей. Например, в каждом контрольном списке может быть предусмотрен раздел, посвященный результативности службы, подлежащей надзору или самооценке.

2. Надзор со стороны штаб-квартиры

42. В рамках децентрализованной организационной модели ВПП штаб-квартирой в основном делегирует надзор за отделениями на местах региональным бюро. Штаб-квартира (понимаемая как подразделения и функции штаб-квартиры, а не штаб-квартира в смысле «глобальная штаб-квартира», которая относится как к штаб-квартире, так и к региональным бюро) сохраняет преобладающую роль в определении стандартов контроля за результативностью и в мониторинге результативности центральных подразделений и региональных бюро. Региональные бюро отвечают за мониторинг результативности страновых отделений и соблюдения ими правовых и этических норм²⁵.

43. Такого рода децентрализованная система требует надежных механизмов, позволяющих штаб-квартире планировать и контролировать деятельность региональных бюро, а также обеспечивать бесперебойную отчетность региональных бюро перед штаб-квартирой.

²² Так, в реестре рисков Колумбии, который содержит шесть рисков, только первый непосредственно связан с конкретной целью, в то время как остальные пять связаны со всеми целями, то есть лишены конкретики. Более того, первый риск связан с беспорядочной совокупностью вооруженных конфликтов, миграционных потоков и стихийных бедствий; эти риски различны по своей природе, особенно с учетом того, что, хотя ВПП не может оказывать никакого влияния на стихийные бедствия, она может пытаться воздействовать на вооруженные конфликты и миграционные потоки через другие учреждения Организации Объединенных Наций, такие как Управление Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

²³ См. приложение 2 (Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро).

²⁴ См. раздел 4 о страновых отделениях и надзоре.

²⁵ *Функциональный обзор ВПП, Доклад о результатах*, ноябрь 2020 года.

2.1. Распределение обязанностей

44. Модель распределения обязанностей по надзору за отделениями на местах между штаб-квартирой и региональными бюро проста только на первый взгляд. В то время как контроль на местах четко делегирован региональным бюро, другие надзорные меры контроля могут осуществляться, в зависимости от конкретного случая, штаб-квартирой или региональными бюро. Действительно, надзор со стороны руководства может принимать три взаимодополняющие формы:

- проверки, которые заключаются в проверке проделанной работы либо путем проведения инспекций на местах (делегированных региональным бюро страновых отделениям), либо путем выявления и анализа документов и докладов, как в случае с ежемесячной операцией закрытия финансовой отчетности, проводимой Отделом корпоративных финансов, либо путем проверки заявлений о гарантиях со стороны ОУР.
- мониторинг, который относится к сбору и анализу данных, касающихся результатов и результативности работы в целом. Он направлен на информирование о принятии оперативных решений, включая планирование мероприятий²⁶. К нему относится, например, сбор штаб-квартирой данных о показателях продовольственной безопасности или сбор ОУР данных, связанных с рисками.
- поддержка, которая заключается в содействии эффективному и действенному осуществлению в соответствии с установленными критериями мероприятий и механизмов внутреннего контроля путем предоставления руководящих указаний и рекомендаций. Примерами могут служить специальные консультации, предоставляемые отделом в отношении применения политики, или выездные консультативные миссии консультантов по вопросам риска и нормативно-правового соответствия.

45. Возможно дублирование не только в рамках второй линии обороны между штаб-квартирой и региональными бюро, но и между второй линией и остальными. Неопределенности, связанные с распределением обязанностей между штаб-квартирой и региональными бюро в отношении проверок и мониторинга, были очевидны в докладе о функциональном обзоре²⁷, подготовленном по просьбе ВПП, согласно которому как штаб-квартире, так и региональным бюро отводится ведущая роль в мониторинге деятельности страновых отделений: «Штаб-квартира играет ключевую роль в установлении стандартов для показателей результативности и мониторинга, а также для мониторинга результативности штаб-квартиры, региональных бюро и страновых отделений. Региональные бюро отвечают за мониторинг результативности и нормативно-правового соответствия в региональных масштабах в рамках корпоративной структуры, установленной штаб-квартирой». В докладе выявлены постоянные случаи дублирования между действиями штаб-квартиры и региональных бюро в 11 отделах²⁸. Хотя утверждается, что дублирование может быть устранено за счет более эффективного сотрудничества, также указывается, что для более четкого определения организации работы было бы целесообразно подумать о соответствующих ролях штаб-квартиры и отделений на местах,

²⁶ См., например, определение, данное Управлением Генерального инспектора в его докладе [AR/18/11](#).

²⁷ *Функциональный обзор ВПП, Доклад о результатах*, ноябрь 2020 года.

²⁸ Там же, стр. 14, рисунок 7.

особенно в отделах, где наблюдается большое количество случаев вертикального дублирования²⁹.

46. Вопросы, связанные с взаимодействием между тремя линиями обороны, были освещены еще в 2017 году в докладе о внешней оценке ВПП³⁰. Авторы рекомендовали уменьшить масштабы второй линии, ориентируя ее на разработку политики, чтобы избежать дублирования элементов управления в первой или третьей линии. Вместо этого ВПП приступила к укреплению второй линии, и обозначенный риск дублирования не был полностью устранен. Страновые отделения, которым в этом году были нанесены визиты, зачастую выражали непонимание характера надзорных миссий, проводимых региональными бюро, которые они иногда приравнивают к проверкам нормативно-правового соответствия, сопоставимым с теми, которые могут проводиться Управлением Генерального инспектора. Хотя мандат на 2019 год представляет собой сочетание надзора и мониторинга, контрольные списки, установленные штаб-квартирой, очень похожи на графики проведения аудиторских проверок. Сотрудники региональных бюро, придерживающиеся таких списков, во время надзорных миссий вынуждены вести себя как аудиторы, хотя это прямо не предусмотрено в текстах. В действительности различие между надзором со стороны региональных бюро и ревизией, за которую отвечают Управление внутреннего аудита и внешний аудитор, сводится к различию в степени независимости, что увеличивает риски дублирования усилий и создает путаницу для персонала.

47. Впечатление, касающееся путаницы с третьей и даже первой линией, усугубляется тем фактом, что, согласно системе надзора, члены сети консультантов по вопросам риска и нормативно-правового соответствия, созданной ВПП для поддержки деятельности первой и второй линий, отчитываются³¹ перед ОУР, который является органом второй линии и обычно руководит надзорными миссиями, осуществляемыми региональными бюро. Многие из респондентов³² считали, что сотрудники регионального бюро должны быть не аудиторами, а консультантами. Они могут выявлять слабые места, но основная цель надзора, как и другие функции регионального бюро, заключается в оказании поддержки страновым отделениям на местах не только путем выявления слабых сторон или недостатков, но и путем планирования, начиная с этапа надзора, и поддержки, с тем чтобы помогать отделениям устранить их.

48. Представляется, что источником этой путаницы является недостаточная ясность термина «мониторинг», который используется ВПП для характеристики как надзорной, так и управленческой деятельности. Например, в пункте 10 Надзорного механизма ВПП говорится, что «первая линия обороны включает... [деятельность по мониторингу, такую

²⁹ Там же, стр. 25.

³⁰ Управление Великобритании по оказанию помощи, иностранным делам, делам Содружества и развитию Соединенного Королевства, *Центральная оценка гарантий ВПП*, 27 июня 2017 года.

³¹ См. документ, озаглавленный «**Надзорный механизм ВПП**» (WFP/EB.A/2018/5-C), пункт. 18: «ВПП учредила должность консультанта по вопросам риска и нормативно-правового соответствия (RCA) для поддержки мероприятий первой и второй линии в ходе сложных операций. Целью RCA является оказание помощи директору странового или регионального отделения путем предоставления консультаций и рекомендаций по повышению эффективности систем внутреннего контроля, мониторингу и снижению рисков, случаев потенциального мошенничества и коррупции, а также повышению общей эффективности операций и оптимизации ресурсов ВПП. **RCA функционально подчиняются новому Отделу управления общеорганизационными рисками** и являются ключевыми партнерами в усилиях по укреплению внутреннего контроля ERM, борьбе с мошенничеством и коррупцией, а также в области управления рисками».

³² См. приложение 2 (Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро).

как] внутренний мониторинг», а в пункте 16 говорится, что «персонал и комитеты на местном, региональном и глобальном уровнях выполняют функции второй линии, такие как... мониторинг и оценка оперативной деятельности...». Разъяснение тем более необходимо, что термин «мониторинг» используется в самых последних рамочных документах для характеристики надзора, и его более четкое разграничение поможет провести различие между тем, что подлежит аудиту, и тем, что подлежит надзору или даже поддержке³³.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует уточнить значение термина «мониторинг» для более эффективного разграничения обязанностей, выполняемых в рамках трех линий обороны.

2.2. Надзорные миссии

2.2.1 Планирование надзорных миссий

49. Большинство функциональных отделов штаб-квартиры не обращаются с официальными просьбами о проведении региональными бюро надзорных миссий. Они считают, что региональные бюро несут ответственность за проведение надзорных миссий в страновых отделениях и оценку целесообразности их осуществления, в то время как их роль заключается в предоставлении региональным бюро необходимых инструментов – в частности, руководств и обучения – для выполнения этих миссий.

50. Поэтому руководство может неофициально предлагать региональным бюро проводить надзорные миссии на заседаниях руководящей группы или одного из 23 комитетов, в которых участвуют ее члены, включая группу старших руководителей, которая открыта для директоров региональных бюро, и Комитет по надзору и политике.

51. Ценность неофициальных дискуссий между отделами и региональными бюро не ставится под сомнение, однако было бы целесообразно, чтобы функциональные отделы главной штаб-квартиры каждый год составляли список надзорных миссий, которые, по их мнению, должны выполняться в приоритетном порядке. Участие отделов штаб-квартиры в планировании надзорных миссий, проводимых региональными бюро, способствовало бы соответствующей отчетности и, следовательно, динамичному применению сделанных на основе этих миссий выводов и рекомендаций. Кроме того, несколько опрошенных страновых отделений заявили, что они высоко ценят надзорные миссии и весьма сожалеют о том, что подобные мероприятия проводятся слишком редко³⁴. Страновые отделения также могли бы участвовать в подготовке предложений о проведении надзорных миссий. Всеобъемлющий годовой план с указанием запланированных надзорных миссий и их графика, подготовленный региональными бюро, помогал бы страновым отделениям планировать их расписание и предоставлять обратную связь по областям, которые они считают приоритетными.

³³ Там же.

³⁴ См. Письма руководству страновых отделений Алжиру, Доминиканской Республике и Намибии.

Возможные меры, доведенные до сведения секретариата: планирование надзора

1. Следить за тем, чтобы отделы основной штаб-квартиры и страновые отделения каждый год выражали в письменном виде свои первоочередные пожелания в отношении надзора со стороны региональных бюро.
2. Внедрить систематическое составление всеобъемлющего ежегодного плана надзорных миссий, запланированных региональными бюро в каждом регионе.

2.2.2. Использование результатов надзорных миссий

52. Не существует стандартной оперативной процедуры представления в штаб-квартиру основных или периодических замечаний, сделанных региональными бюро. Это происходит посредством прямых контактов между сотрудниками соответствующих бюро и их корреспондентами в штаб-квартире, тематических совещаний и прочих контактов. Отделы, с которыми проводились консультации³⁵, считают, что логике децентрализации соответствует тот факт, что они получают информацию лишь о значительных событиях на местах, особенно с учетом того, что региональные бюро считаются продолжением штаб-квартиры. Кроме того, эти отделы проводят свои собственные проверки и периодический мониторинг операций на местах, например, посредством получения ежемесячных отчетов о закрытии финансовых счетов в случае Отдела корпоративных финансов или мониторинга вакансий в случае Отдела людских ресурсов. Кроме того, каждый год Отдел корпоративных финансов получает рекомендательные письма от каждого отдела или бюро, призванные обратить его внимание на любые трудности на местах. Отделы, с которыми проводились консультации, также указали, что существуют и доступны другие источники информации, такие как ежегодные страновые доклады.

53. Вследствие этого отчеты региональных бюро направляются в штаб-квартиру не систематически, а скорее на индивидуальной основе, либо по усмотрению региональных директоров, либо по запросу отделов. Это означает, что большая часть информации, собираемой и обрабатываемой региональными бюро, не передается обратно в штаб-квартиру формализованным образом.

54. То же самое замечание можно сделать в отношении последующих мер по выполнению рекомендаций, вынесенных региональными бюро. Подразделения Штаб-квартиры могут использовать таблицы отслеживания внутреннего и внешнего аудита, подготовленные ОУР для Директора-исполнителя, Совета и Независимого консультативного комитета по надзору (ранее Комитет по аудиту). Они имеют доступ к онлайн-панели мониторинга рекомендаций по аудиту и оценке в сочетании с системой управления рекомендациями. Таким образом, в отношении аудитов и оценок эти отделы имеют четкое представление о вопросах, которые их непосредственно касаются.

³⁵ В частности, Отдел людских ресурсов и Отдел корпоративных финансов.

55. Однако при этом отсутствует контроль за выполнением рекомендаций, содержащихся в докладе по надзору, подготовленных региональными бюро для отделов штаб-квартиры. Эта ситуация парадоксальна, поскольку мониторинг выполнения рекомендаций является приоритетной задачей. Поскольку рекомендации, вынесенные по итогам надзорных миссий региональных бюро, отличаются по характеру и степени важности, а также имеют свои собственные сроки исполнения, может быть полезно (как секретариат уже сделал в готовящемся в настоящее время документе) указывать средства контроля и поручать контроль штаб-квартире, региональному бюро или страновому отделению в зависимости от характера или важности рекомендации.

56. Хотя ВПП является децентрализованной организацией, главным источником информации о деятельности основных подразделений является существенная надзорная работа, проводимая региональными бюро. Поднятые вопросы выходят за рамки общей гарантии, обеспечиваемой другими инструментами гарантии, такими как письма-представительства. Проведенная работа предоставляет важнейшую информацию по конкретным темам и может касаться деликатных вопросов, требующих действий со стороны руководства. Например, согласно докладу о внутреннем аудите в Колумбии за 2021 год, несмотря на выявление многих проблем, обнаруженных в ходе аудита, еще во время надзорной миссии, проведенной Региональным бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна в феврале 2020 года, или представленных страновым отделением в рамках проверки качества управления, проведенной в ноябре 2020 года, связанные с этим риски, в том числе значительные, не были смягчены и продолжают влиять на целостность операций ВПП в стране³⁶. Стандартизация этой системы отчетности имела бы важное значение, поскольку региональные бюро обладают беспрецедентными знаниями о полевых операциях ВПП и имеют наилучшие возможности для выявления основных или повторяющихся рисков и определения передовой практики, которую необходимо внедрить.

57. Более систематическую отчетность в рамках надзорных отчетов региональных бюро можно было бы рассматривать только в свете оценки затрат и выгод и анализа добавленной ими ценности, поскольку не вся информация, содержащаяся в докладах, носит стратегический характер. При этом предоставление отчетности полностью по усмотрению директоров региональных бюро может препятствовать устранению аномалий, как показывает приведенный выше пример.

58. Систематическая загрузка докладов о надзоре в один или несколько общих банков данных, возможно, специализированных по темам (закупки, людские ресурсы, финансы, цепочки поставок и т. д.), не станет серьезным бременем с точки зрения финансовых затрат, однако будет ценным источником данных для ВПП, в том числе для управления рисками.

59. Однако внешний аудитор воздержался от предложения подготовить сводку отчетов о надзоре по регионам или на глобальном уровне в связи с тяжелым бременем такой меры, поскольку в ВПП уже существует множество обязательств по представлению отчетности. Другим вариантом было бы более точное определение того, о чем региональные бюро должны систематически отчитываться в приоритетном порядке штаб-квартире, начальнику штаба и различным отделам. Действительно, было бы желательно, чтобы информация, собранная региональным бюро, особенно по вопросам высокого риска, передавалась в

³⁶ Канцелярия Генерального инспектора, Доклад о внутреннем аудите [AR/21/14](#), август 2021 года.

более подходящем формате, чем сами доклады, которые в их черновом варианте не являются эффективным средством для помощи в принятии решений.

Возможные меры, доведенные до сведения секретариата: использование результатов надзора – централизовать в базе данных, к которой также имеют доступ члены Совет, доклады о надзоре, подготовленные региональными бюро.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует определять проблемы высокого риска и при их упоминании в надзорных отчетах региональных бюро систематически доводить их до сведения штаб-квартиры и подвергать централизованному мониторингу.

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует уточнить и официально оформить порядок выполнения рекомендаций, вынесенных региональными бюро.

2.3. Руководство, предоставленное директорам региональных бюро

60. После своего назначения директора региональных бюро получают письма об аудиторском задании, в которых Директор-исполнитель напоминает им о приоритетах ВПП. Что касается их полевых миссий, представленных как «надзорные» миссии, в письме указывается ряд общих моментов, но не содержится каких-либо упоминаний, приоритетов или показателей, касающихся региона назначения, страновых отделений в этом регионе или самого регионального бюро. Иными словами, директора региональных отделений, назначенные для регионов Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока или Азии, получают совершенно одинаковые письма.

61. На практике это единообразие частично компенсируется двумя процедурами: во-первых, отчетом о завершении миссии, подготовленным предшественником и (теоретически) достаточно информативным; во-вторых, директора региональных бюро должны обновлять свои «соглашения о миссиях», в котором их цели описываются вместе с ожидаемыми результатами и показателями оценки результативности, а также их связь с приоритетами ВПП.

62. При этом было бы полезно, чтобы при назначении новых директоров региональных бюро Директор-исполнитель информировал их не только о приоритетах, общих для всех директоров региональных бюро, но и о приоритетах, более специфичных для их регионов и бюро, которыми они будут руководить. Письма об аудиторском задании могут содержать количественные целевые показатели (например, количество надзорных миссий, которые должны проводиться каждый год) и целевые показатели более качественного характера (например, уделять более пристальное внимание особо щекотливым вопросам в регионе).

Возможные действия, доведенные до сведения секретариата: определение приоритетов директоров региональных бюро – пересмотр писем об аудиторском задании, направляемых вновь назначенным директорам региональных бюро, с целью добавления приоритетов и показателей, характерных для регионов назначения и соответствующих региональных бюро.

3. Надзор со стороны региональных бюро

3.1. Определение ролей

63. После децентрализации ВПП и создания четырех региональных бюро в 2001 году многие процессы аудита и исследования были посвящены роли этих бюро, которая всегда казалась менее понятной, чем роль штаб-квартиры или страновых отделений. В результате недавно полученных рекомендаций по итогам внутренних и внешних аудитов³⁷ в 2018 году была проделана существенная работа по уточнению этой роли в контексте неизменной децентрализованной организационной структуры и трех задач, которые остаются прежними: стратегическое руководство и консультирование, техническая поддержка и управленческий надзор.

64. Утвержденный в феврале 2019 года круг ведения штаб-квартиры и региональных бюро ВПП стал кульминацией этой работы и направлен на четкое определение обязанностей как штаб-квартиры, так и региональных бюро. Он напоминает о некоторых важных моментах организации ВПП (децентрализация, роли региональных бюро, схема распределения задач между штаб-квартирой и региональными бюро), однако некоторые пробелы по-прежнему сохраняются. В области надзора на региональные бюро возложены три обязанности, связанные с результативностью, соблюдением правовых и этических норм и управлением рисками. В области управления рисками довольно четко описаны задачи, для решения которых могут использоваться конкретные инструменты (реестры рисков, заявления о гарантиях, письма-представительства), также довольно понятны требования в отношении соблюдения правовых и этических норм. Однако этот документ гораздо менее точен, когда речь заходит о результативности работы, что может привести к тому, что региональные бюро упустят эту часть из виду или будут интерпретировать ее по-разному. Кроме того, в документе 2019 года, как и в более поздних материалах и документах, надзор все более систематически и неразрывно связывается с мониторингом – термином, о сложности толкования которого упоминалось в предыдущем разделе.

65. Завершение руководства по мониторингу и надзору за деятельностью региональных бюро, которое в настоящее время разрабатывается, станет важным шагом вперед.

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует более точно определить масштабы и методы контроля за исполнением, находящиеся в ведении региональных бюро.

3.2. Объем надзора

66. Обследование шести региональных бюро³⁸ показало, что объем и характер их надзорной деятельности по-прежнему вызывают озабоченность. Как и в любой деятельности такого рода, нет ограничений на проверки, которые могут быть проведены, и региональные бюро опасаются, что с развитием функции мониторинга эта деятельность в конечном итоге займет слишком большую часть их рабочих планов в ущерб двум другим задачам: стратегическому руководству и поддержке.

³⁷ «Заключение внешнего аудитора по децентрализации» (WFP/EB.A/2017/6-G/1).

³⁸ См. приложение 2 (Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро).

67. В настоящее время это опасение не основано на объективных факторах, поскольку в отсутствие учета расходов бюро не могут точно измерить соответствующие веса своих трех миссий. По оценкам регионального бюро в Панаме, надзор занимает около половины рабочего времени его сотрудников, в то время как региональное бюро в Йоханнесбурге представило принципиальный ответ, в котором указало, что надзор занимает треть его времени, учитывая, что это одна из трех задач, возложенных на региональные бюро.

68. На практике надзорные миссии региональных бюро в целом выполняются значительно реже, чем их вспомогательные миссии, но они могут занимать больше времени и иметь более широкий охват.

Таблица 2: Надзорные и вспомогательные миссии, осуществляемые региональными бюро

		Бангкок	Каир	Дакар	Йоханнесбург	Найроби	Панама
2019 г.	Надзор	21	11	3	26	21	100
	Поддержка	151	Н/Д	56	241	27	
2020 г.	Надзор	14	6 (5)	12 (5)	25	14 (≈7)	21
	Поддержка	57	Н/Д	88 (35)	93	22 (≈11)	
2021 г.	Надзор	19	21 (10)	34 (26)	21	22 (≈0)	129
	Поддержка	11	90 (11)	128 (27)	103	26 (≈0)	

NB: после предоставления региональными бюро этой информации внешний аудитор указал в скобках количество миссий, которые были проведены дистанционно. Региональное бюро в Панаме не проводило различия между надзорными миссиями и миссиями поддержки.

Источник: внешний аудитор, согласно анкете, разосланной в шесть региональных бюро (данные за 2021 год охватывают год до октября).

69. Данные о распределении деятельности между надзором и поддержкой показывают большие различия как между различными бюро, так и в разные годы работы одних и тех же бюро. Неоднородность охватываемых регионов и влияние пандемии COVID-19 не могут полностью объяснить эти различия: вероятно, в региональных бюро существуют совершенно разные методы надзора и поддержки и, возможно, разные способы регистрации миссий. Неопределенность, выраженная некоторыми региональными бюро, особенно в отношении границы между надзором и поддержкой, подтверждает это предположение³⁹. ВПП признает, что между надзорными и вспомогательными миссиями, иногда представляющими собой смешанные миссии, может существовать некоторая неопределенность, что затрудняет и делает произвольным их разграничение.

70. Эти различные концепции надзора также отражены на бюджетном уровне. Так, ВПП не имеет четкого представления о бюджетах, которые региональные бюро выделяют для целей надзора. Предполагая, что региональным бюро предстоит выполнить три миссии, и поскольку шесть региональных бюро в своих ответах на разосланный им опросник указали, что они тратят на цели надзора от 30 до 50 процентов своего времени, внешний аудитор применил ставку в размере 30 процентов к общим расходам региональных бюро для оценки минимальной стоимости надзора. Учитывая, что общие расходы региональных бюро в 2021 году составили 76,7 млн. долларов США⁴⁰, доля их бюджетов, выделяемых на цели

³⁹ См. приложение 2 (Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро).

⁴⁰ Данные предоставлены Отделом корпоративных финансов.

надзора, должна составлять примерно 25 млн. долларов США. Параллельно внешний аудитор попросил ВПП предоставить точные данные, касающиеся надзорной деятельности региональных бюро. По данным ВПП, на эту деятельность выделено 4,5 млн. долл. США.

71. Это несоответствие объясняется тем фактом, что бюджетные документы не в полной мере учитывают надзор. Например, документ 2020 года о связанных с управлением компонентах системы корпоративных результатов, подготовленный Отделом корпоративного планирования и результативности, определяет различные категории, на которые может быть выделен бюджет, но только два из этих компонентов относятся исключительно к надзору, что делает невозможным эффективный расчет расходов на цели надзора на данном этапе. Организация масштаба ВПП должна иметь возможность более точно оценивать свои расходы, связанные с надзором.

72. Региональным бюро не рекомендуется внедрять систему учета расходов, которая является слишком обременительной, учитывая потенциальную выгоду, однако им было бы полезно более точно и надежно измерять соответствующий вес своих трех миссий, чтобы обеспечивать более эффективный контроль и распределение бюджета, выделяемого на их деятельность.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует региональным бюро более точно и надежно оценивать количество проводимых ими надзорных миссий и соответствующую значимость их деятельности по надзору, технической поддержке и стратегическому руководству.

3.3. Надзор и пандемия

73. В 2020 и 2021 годах из-за ограничений, связанных с ситуацией в области здравоохранения, значительная часть надзорных миссий и проверок проводилась дистанционно. Можно выделить два действия, предпринятые ВПП в этой связи: запуск Директором-исполнителем Проекта по обеспечению качества управления, целью которого было оценить уровень внутреннего контроля в первые месяцы пандемии COVID-19, и ускоренная разработка метода дистанционного надзора.

Проект по обеспечению качества управления

Чтобы получить представление о внутреннем контроле в контексте пандемии, в октябре 2020 года Директор-исполнитель приступил к осуществлению проекта обеспечения качества управления с целью анализа мер контроля, эффективно осуществлявшихся в течение первых месяцев пандемии. Этот проект состоял из обследования выборки из 40 отделений на местах, включая шесть региональных бюро, с целью уточнения мер контроля, которые они фактически осуществляли в течение рассматриваемого периода. Используемый метод в основном основывался на заявлениях обследованных служб, на которые были даны перекрестные ссылки с другой информацией; у отделений на местах также были запрошены разъяснения, после чего прошло обсуждение полученных результатов с подразделениями штаб-квартиры. Выяснилось, что 88,7 процента запланированных проверок были проведены в соответствии с действующими правилами, 10,6 процента были выполнены частично, а 0,7 процента проверок не были проведены.

74. Для облегчения процесса проведения надзорных миссий региональных бюро, когда не было возможности лично посетить страновые отделения, несколько отделов штаб-квартиры, включая Отдел корпоративных финансов и Отдел управленческого обслуживания, создали матрицы надзора, которые можно использовать удаленно. Тем временем ОУР разработал на 2020 год матрицу рисков конкретно для пандемии COVID-19,

с рекомендациями по контролю этих рисков, а также руководством, определяющим минимальные стандарты контроля для управления рисками третьих сторон во время чрезвычайных ситуаций. Кроме того, для страновых отделений была выпущена руководящая записка по использованию регистров рисков, связанных с COVID-19. Также был опубликован циркуляр Директора-исполнителя о проверках, которые должны проводиться в контексте COVID-19, где перечислены основные риски и методы их контроля.

75. Штаб-квартире было бы полезно подготовить первоначальную оценку дистанционного надзора и вынести на ее основе рекомендации в целях совершенствования этого подхода и развития использования видеоконференцсвязи и других методов дистанционного управления в будущем. Дистанционный надзор не предназначен для замены полевых миссий, которые в настоящее время в основном были возобновлены. Однако накопленный опыт может привести к увеличению объема удаленной работы, при которой будет уделяться больше внимания подготовке или мониторингу мер контроля, и предоставить возможность охвата большего числа страновых отделений, учитывая, что некоторые из них, особенно небольшие, заявили, что их проверки или надзор за ними недостаточны.

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует провести обзор надзорных миссий, проведенных региональными бюро во время пандемии, с целью выявления возможностей для совершенствования системы, включая возможность более широкого использования методов дистанционного надзора в дополнение к миссиям на местах.

4. Страновые отделения и надзор

76. Страновые отделения являются как исполнителями, так и субъектами надзора. В качестве исполнителей они осуществляют надзор за подразделениями, региональными отделениями и сотрудничающими партнерами, в частности, посредством работы сотрудников по мониторингу и оценке. Эти виды деятельности влекут за собой значительную ответственность и рабочую нагрузку⁴¹.

77. Как субъекты надзора страновые отделения, проверенные в этом году, особенно небольшие отделения⁴², выражают сожаление по поводу того, что обязательства по представлению отчетности, связанные с надзором (заявления о гарантиях, письма-представления, реестры рисков, финансовые таблицы и т. д.), одинаковы и не зависят от размера отделения. Кроме того, они хотели бы провести различие между чрезвычайными ситуациями и другими обстоятельствами, с тем чтобы в первом случае можно было снизить бремя обязательств.

78. Директоры страновых отделений, с которыми были проведены встречи в ходе аудита, также указали, что они не участвовали в обсуждении надзора, проводимом штаб-квартирой. Этот факт может иметь негативные последствия и способствовать возникновению концептуальной путаницы между мониторингом, который страновые отделения должны осуществлять в рамках второй линии обороны, и мониторингом, который они должны осуществлять на ежедневной основе в рамках первой линии.

⁴¹ См. письма руководству об отделениях ВПП в Алжире, Демократической Республике Конго и Доминиканской Республике.

⁴² См. письма руководству об отделениях ВПП в Алжире, Армении, Намибии и Доминиканской Республике.

79. В каждом страновом отделении присутствует координатор по рискам, который занимается этими вопросами либо полный рабочий день, либо в форме частичной занятости. Консультанты по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия в основном играют консультативную роль в отношении реализации политики управления рисками. В рамках сети ВПП 48 страновых отделений имеют штатные подразделения по вопросам «рисков и нормативно-правового соответствия», а 35 страновых отделений осуществляют свою деятельность на основе частичной занятости.

80. Среди страновых отделений, проверенных в этом году, в более крупных отделениях, подверженных высоким рискам (например, Пакистан, Центральноафриканская Республика и Демократическая Республика Конго), работали штатные высокопоставленные консультанты по рискам и соблюдению правовых и этических норм (С-4 в Пакистане и Демократической Республике Конго), в отличие от в небольших отделениях, таких как Алжир, Армения, Намибия и Доминиканская Республика, где были наняты координаторы более низкого ранга и на неполный рабочий день.

81. Координаторы, работающие неполный рабочий день, не имеют достаточно времени для выполнения этих функций и недостаточно подготовлены для подобной деятельности. Например, координатор по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия в Доминиканской Республике до недавнего времени также отвечал за системы закупок, бюджета и информационных технологий, что оставляло ему мало времени для поддержки надзорной деятельности, осуществляемой директором странового отделения. Обязательства по представлению отчетности могут привести к неравномерному распределению рабочей нагрузки между сотрудниками, в особенности это касается координаторов по вопросам рисков. Координаторы по вопросам рисков, ответственные и за другие области работы, часто являются сотрудниками финансовых отделов. Их сферы деятельности иногда охватывают слишком много функций, создавая риск того, что каждая выполняемая ими задача будет выполняться поверхностно⁴³.

82. Как правило, консультанты по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия также являются координаторами политики по борьбе с мошенничеством и коррупцией. Совмещение этих двух позиций логично, но иногда создает неопределенность в отношении точного определения и понимания соответствующих функций. В странах, где случаи мошенничества наиболее часты, таких как Пакистан и Демократическая Республика Конго, у координатора было мало времени, чтобы уделять внимание вопросам надзора, которые часто кажутся менее срочными или менее приоритетными.

83. Эти замечания поднимают вопрос о жизнеспособности надзорных обязательств. Кроме того, проведенные в этом году проверки на местах показали, что знания об условиях, которые должны соблюдаться в отношении отчетности, весьма ограничены, особенно в небольших отделениях.

84. Надзорные миссии, как правило, высоко оцениваются страновыми отделениями, особенно небольшими отделениями, которые считают их полезными и иногда просят об их проведении. Однако не во всех подразделениях, которые посетила группа внешнего аудита, еще созданы системы мониторинга рекомендаций, касающихся надзора, а в одном случае задержка с выполнением рекомендации привела к серьезным потерям для ВПП⁴⁴.

⁴³ См., в частности, письмо руководству об отделении ВПП в Алжире.

⁴⁴ См. письмо руководству об отделении ВПП в Армении (пожар в серверной комнате офиса).

85. Один из модулей инструмента отслеживания управления рисками и рекомендациями R2 позволяет осуществлять мониторинг рекомендаций. Было бы полезно включить в этот инструмент дополнительный механизм для мониторинга выполнения рекомендаций региональных бюро страновыми отделениями. Это поддержало бы рекомендацию Объединенной инспекционной группы, содержащуюся в ее докладе за 2020 год, согласно которой общеорганизационное управление рисками «должно включать комплексную систему с соответствующими инструментами, которые [...] являются частью более широкой платформы, связанной с другими системами, в целях оптимизации и интеграции процессов»⁴⁵.

Рекомендация 10. Внешний аудитор рекомендует внедрить во всех страновых отделениях механизм контроля за выполнением рекомендаций регионального бюро, как это делается в отношении рекомендаций внутренних и внешних аудитов, например, в инструменте управления рисками и рекомендациями R2.

Рекомендация 11. Внешний аудитор рекомендует перечислить по пунктам задачи, которые должны выполняться координаторами сети консультантов в области рисков и соблюдению требований, указав время, необходимое для выполнения каждой задачи.

Возможные меры, доведенные до сведения секретариата: консультанты и координаторы по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия

1. Отделениям, в которых есть штатные консультанты по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия, необходимо: а) организовать регулярные информационные сессии по вопросам, связанным с рисками и надзором, для сотрудников отделения; б) организовать перевод основных документов на наиболее широко используемый местный язык.

2. Отделениям, в которых отсутствуют штатные консультанты, необходимо: а) изучить, какой размер отделения и какой уровень риска считаются необходимыми для привлечения штатного консультанта; б) создать легкодоступный файл для сбора основных документов, по возможности переведенных на наиболее широко используемый местный язык .

5. Надзор за рисками

86. С 2005 года и момента принятия первой политики управления рисками был достигнут значительный прогресс. Благодаря новым участникам (Главный специалист по управлению рисками, ОУР) первоначальная политика была усовершенствована с точки зрения определений (более точная классификация рисков, четкое определение различных уровней вероятности и серьезности) и инструментов (создание библиотеки индикаторов рисков, руководство по реестру общеорганизационных рисков и показателям рисков).

87. Постепенно на местах начинает формироваться культура риска: в 2021 году было представлено 84 реестра рисков из 89, ожидаемых от страновых отделений и региональных бюро. В период с 2019 по 2020 год общее качество этих регистров, измеряемое контролем качества региональных бюро, увеличилось на 10 пунктов, достигнув 86 баллов из 100. Все

⁴⁵ См. документ, озаглавленный «Управление общеорганизационными рисками: подходы и применение в учреждениях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2020/5).

страновые отделения включили пункты о своем управлении рисками в ежегодные страновые отчеты за 2020 год. В настоящее время в каждом местном отделении работает один или несколько координаторов по рискам, составляющих сеть из 110 человек, 48 из которых выполняют эти функции полный рабочий день.

88. Реестр общеорганизационных рисков – это документ, который высоко ценится руководством, а новый формат, принятый в ноябре 2021 года, сделает его еще полезнее. Тщательный мониторинг показателей риска в заявлениях о готовности к принятию риска является эффективным механизмом предупреждения.

5.1. Количественная оценка риска

89. ВПП разработала две параллельные системы для общей количественной оценки рисков по странам.

90. Рейтинг странового профиля рисков составляется путем агрегирования данных о рисках, взятых из баз данных, внутренних и внешних по отношению к ВПП. Разработанный ОУР рейтинг основан на нисходящей логике. Его последствия для политики управления рисками неясны: в странах с наибольшим риском (Эфиопия, Мозамбик и Йемен) руководителям рекомендуется нанимать координаторов по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия на полную ставку, хотя это не является обязательством и дополнительный бюджет для финансирования таких сотрудников не всегда предусмотрен.

91. Рейтинг рисков на основе самооценки является результатом взвешивания рисков, проведенного самими странами на основе их реестров рисков; также разработанный ОУР, этот рейтинг представляет собой сумму уровней серьезности каждого из рисков в реестре стран. Он следует логике «снизу вверх».

92. Региональные бюро осуществляют контроль качества этих реестров рисков. Используются одиннадцать критериев, которые оцениваются в баллах от 1 до 5, а затем агрегируются. Некоторые из задаваемых вопросов носят общий характер и в основном касаются формы (например, соблюдение сроков, использование шаблона документа, полнота введенной информации). Затем ОУР проводит дальнейшие проверки; они носят довольно общий характер, касаются полноты и актуальности введенных данных и в первую очередь направлены на проверку отсутствия ошибок классификации.

93. Эти два метода количественной оценки не всегда дают одинаковый результат. Например, в 2021 году Малави занимала третье место по уровню риска в соответствии с собственной оценкой, однако в соответствии с рейтингом ОУР была на 55-м месте. По данным ОУР, эти несоответствия связаны с тем фактом, что страновые отделения заносят слишком много рисков (или все риски), с которыми они сталкиваются, в свои реестры рисков, тогда как теоретически реестр рисков должен содержать только наиболее существенные риски, требующие внимания руководства.

94. Однако сравнение между подходом «сверху вниз» и подходом «снизу вверх» позволяет выявлять такие несоответствия и, следовательно, обнаруживать потенциальные ошибки оценки; при необходимости следует предпринять действия и скорректировать результаты. Реестры рисков страновых отделений по-прежнему являются полезными инструментами, поскольку содержат подробную и субъективную информацию, которую было бы трудно получить из внешних и объективных источников данных, соответствующих рейтингу странового профиля рисков. По этой причине для большей ясности внешний аудитор рекомендует выбрать один базовый показатель, не исключая другой.

Рекомендация 12. Внешний аудитор рекомендует указать предпочтительный показатель для оценки уровня риска, представленного страной, между рейтингом странового профиля риска и рейтингом риска, оцененным самостоятельно.

5.2. Отчетность и обновление

95. Страновые отделения должны обновлять свои реестры рисков в середине года. На практике такое обновление проводится довольно редко. Согласно данным ОУР, по состоянию на 28 января 53 из 83 страновых отделений представили свои обновленные данные за 2021 год в середине года; обновление было также проведено одним региональным бюро из шести и всего четырем из 40 подразделений штаб-квартиры.

96. Кроме того, начиная с последнего квартала 2021 года страны могут по желанию представлять ежеквартальные отчеты о рисках в формате, аналогичном формату реестра общеорганизационных рисков⁴⁶, который является более подробным, чем реестры страновых рисков. В 2021 году восемь стран представили ежеквартальные отчеты⁴⁷, и 16 выразили ОУР свою заинтересованность в этом. Таким образом, эти страны сталкиваются с дублированием усилия по ежеквартальному обновлению и отчетности, что не представляет собой особой ценности.

97. Ключевые показатели риска перечислены и классифицированы в соответствии с категориями деятельности. Они позволяют страновым отделениям отслеживать свои риски: например, если половина руководящих должностей отделения вакантна, оно попадает в «зону риска» в области людских ресурсов. Это позволяет страновым отделениям, а также штаб-квартире, имеющей реестр корпоративных рисков, выявлять области повышенного риска, охватывая все виды деятельности отделений. По данным ОУР, в настоящее время 15 отделений уже определили показатели риска, а два других набираются опыта в сборе таких данных. Из этих 17 отделений три представляют собой региональные бюро (в Панаме, Йоханнесбурге и Найроби). Поэтому внедрение показателей риска все еще не получило широкого распространения, и страны с очень низкими рисками (Бутан, Индия и Тунис) должны следовать той же процедуре, что и остальные. Однако это замечание следует учитывать, исходя из того, насколько недавними были инициативы в этой области: библиотека показателей риска была определена в 2020 году, а стандартизированные операционные процедуры – в 2021 году.

98. Независимый обзор, который Управление Генерального инспектора поручило провести внешним консультантам в 2021 году⁴⁸, выявил общее негативное восприятие директорами

⁴⁶ Показатели риска и, в частности, сравнение с пороговыми значениями допуска.

⁴⁷ Афганистан, Кения, Уганда, Сирийская Арабская Республика, Судан, Южный Судан, Чад и Зимбабве.

⁴⁸ *Глобальный независимый обзор Болдуина – проект доклада 2021 года.*

на местах общеорганизационной политики управления рисками из-за ее громоздкого характера⁴⁹, из этого следует, что ВПП выиграла бы от более эффективного использования имеющихся в ее распоряжении показателей для адаптации своей политики управления рисками в соответствии с уровнями страновых рисков. Например, страны с самым высоким уровнем риска могли бы отслеживать свои показатели риска с помощью собственных реестров рисков и сообщать о своих выводах региональным бюро, в то время как страны с самым низким уровнем риска могли бы создавать упрощенные версии реестра рисков, не требующих обязательного обновления в середине года. Такая же логика могла бы применяться и к отделам штаб-квартиры.

Рекомендация 13. Внешний аудитор рекомендует адаптировать мониторинг рисков на местном уровне в соответствии с уровнем риска, определенным выбранным показателем.

5.3. Контроль качества

99. Контроль качества, осуществляемый региональными бюро, носит исключительно формальный характер. В новом руководстве по рискам, подготовленном ОУР на 2022 финансовый год, устанавливаются новые критерии, которые практически не меняют этот процесс. Мониторинг выполнения корректирующих мер не планируется, хотя он мог бы способствовать снижению вероятности или серьезности любого остаточного риска. Такой вид мониторинга должен быть частью классической надзорной миссии региональных бюро.

Возможные меры, доведенные до сведения секретариата: контроль качества реестра рисков

1. Повышать эффективность проверок, проводимых на различных уровнях (особенно в региональных бюро и штаб-квартире), путем совершенствования процессов проверки, ориентированных на содержание реестров рисков (в дополнение к проверке процедуры и формы), с целью повышения надежности тех данных, которые продолжают предоставляться в заявлениях, сделанных соответствующими учреждениями.

2. Поручить контроль за осуществлением корректирующих мер региональным бюро.

5.4. Штаб-квартира и культура риска

100. В отличие от отделений на местах, штаб-квартира еще не полностью приняла культуру риска. Несмотря на то, что это предусмотрено руководством по ежегодному планированию⁵⁰, только 18 из 40 отделов штаб-квартиры представили ОУР свои реестры рисков в 2021 году, и только 61 процент из них был введен в инструмент R2. По данным ОУР, в 2022 году планируется включить в R2 все реестры рисков, предоставляемые различными отделами штаб-квартиры.

Возможные меры, доведенные до сведения секретариата: подготовка реестров рисков – сделать процесс подготовки реестра рисков критерием оценки директоров в штаб-квартире их вышестоящими руководителями.

⁴⁹ Сорок семь процентов отрицательных мнений и только 11 процентов положительных мнений.

⁵⁰ См. раздел 1 «Обзор результативности» руководства для отделов штаб-квартиры.

6. Надзор и системы информационных технологий

6.1. Интеграция и консолидация уровней риска

101. Информация о рисках, представленная странами в отчетах о рисках, хранится в виде файлов Excel. Из-за возможности представлять отчеты в различной форме файлы не имеют одинаковой структуры. Однако были предприняты шаги по стандартизации и поддержке этого процесса, в частности, путем создания шаблона реестра рисков. Затем реестры рисков вручную переносятся в инструмент R2, который был введен в эксплуатацию в 2019 году. Перенос выполняется вручную в течение четырех-шести недель, при этом на это действие⁵¹, которое состоит из двух этапов: ввода и последующего утверждения, уходит в общей сложности от пяти до десяти часов. После проверки данные интегрируются в R2. Использование R2 позволяет агрегировать информацию и упрощает управление процессами с участием нескольких участников. Затем на основе данных, записанных в R2, создается панель мониторинга рисков⁵².

102. Следовательно, отчетность о рисках автоматизирована лишь частично. Электронные таблицы Excel продолжают использоваться для подготовки реестров рисков, что перекликается с выводами Объединенной инспекционной группы в ее отчете за 2020 год⁵³ о том, что большинство подразделений используют электронные таблицы или стандартное программное обеспечение для управления рисками, в то время как некоторые используют внутренние системы для ввода и учета рисков, а 15 подразделений пользуются автономными корпоративными системами управления рисками, которые не интегрированы с другими системами. Несмотря на то, что использование электронных таблиц Excel для ввода информации по-прежнему широко распространено, в ВПП были предприняты шаги по интеграции и консолидации этого процесса с внедрением инструмента R2 и составлением обзора рисков на корпоративном уровне посредством разработки информационной панели.

103. Мониторинг и обновление мер по смягчению последствий в настоящее время недоступны в R2. Хотя разработка инструмента на данный момент еще ведется, в R2 есть специальный раздел, посвященный мерам по смягчению последствий, что говорит о том, что этот вид мониторинга будет учитываться в дальнейшем. Однако некоторые аспекты, связанные с реализацией политики управления рисками в R2, по-прежнему недостаточно определены⁵⁴. Этот вопрос уже поднимался в отчете внутреннего аудита за 2017 год о внедрении политики управления общеорганизационными рисками.⁵⁵ В том же отчете подчеркивается необходимость сделать эту базу данных доступной в режиме реального времени для нескольких пользователей одновременно. В ВПП процесс обновления по-прежнему не является автоматическим, то есть посредник должен вводить

⁵¹ Оценка осуществляется ОУР.

⁵² Панель мониторинга доступна по адресу analytics.wfp.org и основана на технологии Tableau, интерфейс которой позволяет выполнять географический и тематический анализ.

⁵³ См. документ, озаглавленный «Управление общеорганизационными рисками: подходы и применение в учреждениях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2020/5).

⁵⁴ Этот момент отражен в документе «R2 Timeline-VW01», в котором предлагается разработка дорожной карты для реализации политики управления рисками в R2 в качестве одной из целей на 2022 год.

⁵⁵ Канцелярия Генерального инспектора, Доклад о внутреннем аудите AR/17/13.

соответствующую информацию; это создает дополнительные издержки, которые ставят под угрозу аспект «доступности в режиме реального времени».

Рекомендация 14. Внешний аудитор рекомендует укрепить автоматизированную отчетность о рисках за счет использования форм ввода данных, которые позволяют передавать информацию в программное обеспечение R2 и отслеживать последовательные изменения.

6.2. Представление отчетности в COMET

104. Система COMET⁵⁶ является важным инструментом надзора ВПП, поскольку она содержит стратегическую информацию об управлении программами и операциями, включая распределение. Подавляющее большинство информации, хранящейся в COMET, вводится вручную. Как уже отмечалось в нескольких предыдущих отчетах, включая доклад внешнего аудитора об управлении информацией о бенефициарах,⁵⁷ следует стремиться к большей автоматизации процесса представления данных, что на данном этапе достигнуто лишь частично. Например, некоторые страновые отделения (Эфиопия, Демократическая Республика Конго, Йемен и Зимбабве) высказались за возможность предоставлять отзывы о распределении продуктов питания путем прямой загрузки файлов. Действительно, страновым отделениям иногда требуется создавать заметки с указанием более 500 местоположений, и запись этих данных непосредственно путем загрузки файлов Excel в COMET может облегчить процесс ввода.

105. Ручной ввод данных в COMET и необходимость объединения этих данных с данными из сторонних источников (в частности, системы поддержки материально-технического обеспечения (LESS), информационной сети и глобальной системы ВПП (WINGS), а также цифровой платформы управления информацией о бенефициарах и управления переводами ВПП (SCOPE)) вызывают вопросы о качестве данных, что особенно важно для отчетов о распределении⁵⁸. Для решения этой проблемы была разработана панель управления COMET – интерфейс, позволяющий разрешать конфликты с LESS. Ввиду различия платформ согласование данных из двух систем имеет решающее значение для обеспечения полного отслеживания перемещения товаров. Ответственность за эту выверку несут страновые отделения. Учитывая важную роль, которую играют страновые отделения, и отсутствие данных о времени, которое они фактически тратят на эти аспекты обеспечения качества, было бы особенно полезно организовать консультации с представителями отделений, чтобы обеспечить их знакомство с процедурами и соблюдение этих процедур, а также надлежащее удовлетворение соответствующих потребностей в людских ресурсах.

Рекомендация 15. Внешний аудитор рекомендует организовать консультацию для сотрудников страновых отделений, ответственных за выверку данных в COMET, чтобы обеспечить хорошее понимание процедур и надлежащее удовлетворение соответствующих потребностей в кадровых ресурсах.

⁵⁶ Инструмент странового отделения для эффективного управления.

⁵⁷ См. [Заключение внешнего аудитора по управлению информацией о бенефициарах](#) (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

⁵⁸ Эти вопросы уже рассматривались в [«Заклучении внешнего аудитора по управлению информацией о бенефициарах»](#) (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

7. Проверка, проводимая Директором-исполнителем

106. В своем ежегодном заявлении о внутреннем контроле Директор-исполнитель дает гарантии эффективности системы внутреннего контроля ВПП⁵⁹. Ежегодное заверение Директора-исполнителя основывается, в частности, на заявлениях, представленных каждым директором. Более содержательным стало новое задание, выполняемое 130 директорами административных подразделений и пересмотренное в 2019 году. Оно более не представляет собой исключительно формальную процедуру возложения ответственности за любые нарушения на подписавшего заявление: искренне запрашивается точка зрения руководителей на местах, и анализ их ответов представляется в крайне информативном документе по вопросам, касающимся ВПП.

107. Исполнительный совет приветствовал то, что он считает прогрессом в достижении большей прозрачности, о чем свидетельствуют выступления представителей на его ежегодной сессии в июне 2020 года⁶⁰. Комиссия по аудиту также отметила достигнутый прогресс⁶¹. Наконец, Финансовый комитет Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО)⁶² высоко оценил деятельность ВПП по анализу основных рисков.

108. Тем не менее, у внешнего аудитора остаются вопросы относительно дополнительной значимости для ВПП (а не для Совета) этого нового мероприятия с точки зрения его стоимости. Действительно, как указал ОУР, эта операция не заменяет аудит: достоверность заявлений не всегда проверяется. Она также не предназначена для использования в качестве системы предупреждения о серьезных сбоях, поскольку каналы сообщения расположены в других местах. В то же время затраты на сбор и обработку данных высоки, и сотрудники жалуются на то, что им приходится тратить на это время.

7.1. Доказательная ценность заявлений

109. Проверка достоверности не является аудитом. Тем не менее, региональные бюро обязаны проверять достоверность заявлений директоров страновых отделений после заполнения ими их собственных опросников⁶³. В 2021 году все региональные бюро заявили, что они заполнили этот вопросник, однако ОУР обнаружил, что некоторые из них не провели все требуемые проверки⁶⁴. По данным ОУР, для проведения следующего мероприятия были приняты корректирующие меры.

⁵⁹ Финансовое правило 112.11: «Директор-исполнитель представляет для сведения Совета заявление о внутреннем контроле в рамках ВПП. Такое заявление представляется в ходе годовой сессии Совета».

⁶⁰ [Резюме работы ежегодной сессии 2020 года Исполнительного совета](#) (WFP/EB.A/2020/14) – аудированные годовые отчеты, 2019 год, пункты. 152-157.

⁶¹ [Годовой отчет Комиссии по аудиту](#) (WFP/EB.A/2020/6-C/1).

⁶² [Доклад Финансового комитета ФАО](#) (WFP/EB.A/2021/5(B,C)/3 WFP/EB.A/2021/6(A,B,C,D,E,F,G,H,J)/3).

⁶³ Q°5.6.3, обзор 2020 года: «Сертификация регионального бюро 5.6.3: я, директор регионального бюро, подтверждаю, что информация, представленная в ответах директоров страновых отделений на мероприятие по обеспечению безопасности, является точной и соответствует моим знаниям об операциях, а если это не так, я отдельно указал(а) все различия в комментариях, представленных здесь».

⁶⁴ На основе уроков, извлеченных из мероприятия 2021 года (*«Меры по обеспечению качества ED 2020 года – уроки по улучшению клиентского опыта, извлеченные 27 января 2022 года»*).

110. Тем не менее, проверки, проведенные внешним аудитором на основе сопоставления данных с его собственными наблюдениями на местах, а также результаты внутренних аудитов, проведенных Канцелярией Генерального инспектора, выявили ряд несоответствий по конкретным пунктам. Так было, например, в Ираке и Пакистане.

7.2. Функция предупреждения в ходе проверки

111. Большинство проблем, выявленных в ходе проверки, были доведены до сведения ВПП по другим каналам; на сегодняшний день анализ рисков не выявил каких-либо новых нарушений, требующих принятия корректирующих мер (см. пример ниже).

Пример политики борьбы с притеснениями

Как в 2020, так и в 2021 году в ходе управленческого анализа значительных проблем с рисками и контролем были выделены организационная культура и правила поведения на рабочем месте, которые были представлены как требующие особого внимания. Реестр общеорганизационных рисков за март 2020 года также рассматривает притеснения в качестве приоритетного риска.

Однако этот вопрос был доведен до сведения руководства не так, как заявление о гарантиях: глобальный опрос персонала 2018 года позволил количественно определить долю сотрудников, которые сообщили, что подвергались притеснениям в течение предыдущих 12 месяцев (18 процентов), и долю тех, кто сообщил, что был свидетелем притеснений (48 процентов). В ответ ВПП создала рабочую группу, которая опубликовала свои выводы в 2019 году. В январе 2020 года была создана должность менеджера проекта с целью реализации всеобъемлющего плана действий, одобренного руководством.

Источник: внешний аудитор.

112. Таким образом, хотя в нем участвуют руководители всех уровней и обеспечивается обмен информацией между ними и ОУР, результатом этого анализа рисков в первую очередь является подготовка информационного документа для демонстрации секретариатом ВПП Совету Директоров, а не для предупреждения о каких-либо выявленных нарушениях.

7.3. Громоздкий процесс

113. Риск того, что этот процесс окажется чрезмерно громоздким, очевиден для ОУР, который каждый год запрашивает отзывы от отделений на местах и различных отделов с целью оптимизации процедуры⁶⁵. Тем не менее, многие респонденты, особенно региональные бюро, указывают на порой чрезмерный характер требований⁶⁶.

114. В 2020-2021 годах проведение двух дополнительных обследований, касающихся внутреннего контроля и рисков, усилило это восприятие односторонности.

115. В заключение следует отметить, что ограничения системы гарантий обусловлены смешанным характером мероприятий, проводимых ВПП. Стремление выйти за рамки формализма предыдущей модели повысило требования к точности, предъявляемые к респондентам. В то же время, несмотря даже на то, что данные анализируются, агрегируются и сравниваются, целью этого мероприятия никогда не было предоставление

⁶⁵По этой причине ОУР добавил ответ «неприменимо» для некоторых вопросов, чтобы позволить небольшим отделам и подразделениям тратить меньше времени на выполнение этой задачи.

⁶⁶ *Количественный анализ ED Assurance Exercise 2020 года*, февраль 2020 года.

фактического отчета о дисфункциях в ВПП и о том, как руководство решает эти проблемы. Этот процесс не должен стать ежегодным внутренним аудитом с систематическими проверками, которые были бы несоразмерны намеченной цели.

116. Учитывая ограниченность полученных гарантий, громоздкий характер системы и ее недостаточное влияние на трансформацию ВПП, внешний аудитор ставит под сомнение полезность ежегодной проверки, усиленной с 2019 года, и ее соотношение затрат и выгод. Разумеется, ВПП должна соблюдать обязательство по представлению ежегодного заявления о гарантиях, как это предусмотрено в ее Финансовых положениях. Однако необходима свобода выбора в отношении механизмов проведения этого мероприятия, которые могут быть формальными или более нацелены на качественные результаты. Равны ли выгоды для ВПП (а не для тех, кто осуществляет надзор) от новой, более качественной процедуры, внедренной с 2019 года, тем затратам (времени и работы персонала), которые необходимы для ее осуществления?

117. Ежегодное заверение Директора-исполнителя, на котором основывается заявление Директора-исполнителя о внутреннем контроле, повышает прозрачность ВПП по отношению к ее Исполнительному совету. По мнению внешнего аудитора, если бы эта процедура служила инструментом оповещения о возникающих проблемах, о которых не сообщалось бы по другим каналам, это принесло бы дополнительную пользу, способную оправдать затраченное время. Судя по полученной информации, пока она таковым инструментом не является.

IV ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

118. Группа аудиторов хотела бы выразить искреннюю благодарность всем сотрудникам ВПП, с которыми она встречалась во время проверки, за отличную помощь и доступность. Она хотела бы поблагодарить, в частности, ОУР, региональные бюро и страновые отделения, директора которых согласились поделиться своими мнениями и опытом.

Конец доклада по результатам аудиторской проверки.

Приложение 1. Возможные меры, доведенные до сведения секретариата¹

1. Надзор за результативностью: следить за тем, чтобы надзор за второй линией обороны активно способствовал повышению результативности деятельности ВПП, в том числе путем установления конкретных показателей. Например, в каждом контрольном списке может быть предусмотрен раздел, посвященный результативности службы, подлежащей надзору или самооценке.
2. Планирование надзора:
 1. Следить за тем, чтобы отделы основной штаб-квартиры и страновые отделения каждый год выражали в письменном виде свои первоочередные пожелания в отношении надзора со стороны региональных бюро.
 2. Внедрить систематическое составление всеобъемлющего ежегодного плана надзорных миссий, запланированных региональными бюро в каждом регионе.
3. Использование результатов надзора: централизовать в базе данных, к которой также имеют доступ члены Совета, доклады о надзоре, подготовленные региональными бюро.
4. Приоритеты директоров региональных бюро: пересмотреть письма об аудиторском задании, направленные вновь назначенным региональным директорам, добавив приоритеты и показатели, характерные для регионов назначения и соответствующих региональных бюро.
5. Консультанты по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия:
 1. Отделениям, в которых есть штатные консультанты по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия, необходимо: а) организовать для сотрудников отделения регулярные информационные сессии по вопросам, связанным с рисками и надзором; б) организовать перевод основных документов на наиболее широко используемый местный язык.
 2. Отделениям, где отсутствуют штатные консультанты, необходимо: а) изучить, какой размер отделения и какой уровень риска считаются необходимыми для привлечения штатного консультанта; б) создать легкодоступный файл для сбора основных документов, по возможности переведенных на наиболее широко используемый местный язык.

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

6. Контроль качества реестров рисков:

1. Повышать эффективность проверок, проводимых на различных уровнях (особенно в региональных бюро и штаб-квартире), путем совершенствования процессов проверки, ориентированных на содержание реестров рисков (в дополнение к проверке процедуры и формы), с целью повышения надежности тех данных, которые продолжают предоставляться в заявлениях, сделанных соответствующими учреждениями.

2. Поручить контроль за осуществлением корректирующих мер региональным бюро.

7. Подготовка реестров рисков: сделать процесс подготовки реестра рисков одним из критериев оценки директоров в штаб-квартире их вышестоящими руководителями.

Приложение 2. Резюме ответов на вопросник, разосланный внешним аудитором шести региональным бюро.

1. Несмотря на одинаковую должностную инструкцию, у каждого директора регионального бюро несколько различаются взгляды на их роль, поскольку в их письме об аудиторском задании не определены стратегические приоритеты в отношении надзора.
2. Бюро не измеряют долю своего времени, затрачиваемого на надзорные миссии, а их оценки различаются.
3. Очевидны большие расхождения в плане надзора и вспомогательных миссий страновых отделений как между различными региональными бюро, так в разные годы работы одного и того же бюро.
4. Должно быть доступно более оперативное руководство, в котором излагаются правила надзора. Следует начать разработку руководства по мониторингу и надзору для региональных бюро.
5. Описание должности и задач консультантов по вопросам рисков и нормативно-правового соответствия должно быть более конкретным.
6. Один и тот же сотрудник иногда выполняет как надзорную, так и вспомогательную функции: тот, кто контролирует свои же собственные рекомендации, будет обладать меньшей интеллектуальной независимостью при выполнении надзорной функции.
7. Региональные бюро согласны с тем, что после периода адаптации надзорная деятельность может быть продолжена во время пандемии на количественном уровне, эквивалентном уровню до пандемии.
8. Однако во время пандемии в целом отмечалось снижение качества надзора из-за отсутствия видимости и проверок на месте.
9. Рекомендуется внести ряд улучшений, включая разработку большего количества оперативных документов и более ориентированных на конкретные места процедур управления рисками.
10. Некоторые опасаются, что ОУР расширит свои функции, включив в них более прямой надзор; свидетельством этого может считаться отправка писем-представлений и заявлений о гарантиях непосредственно в ОУР, минуя региональные бюро.
11. Одно бюро сочло, что ОУР не несет ответственности за выявление рисков, поскольку эти функции выполняются Управлением инспекций и расследований, Управлением внутреннего аудита и внешним аудитором; задача ОУР заключалась скорее в обобщении информации с мест, без подробного анализа каждого отдельного случая.
12. Региональные бюро считают, что они могут предоставлять полезную информацию не только о встречающихся системных проблемах, но и о передовой практике.
13. Однако стандартизированной системы отчетности не существует. Передовая практика или повторяющиеся проблемы, выявляемые региональными бюро, направляются в штаб-квартиру по различным каналам.
14. Некоторые региональные бюро отмечают определенное противоречие в том факте, что проверка писем-представительств поручена Отделу корпоративных финансов, в то время как их содержание частично подпадает под управление рисками, что является областью ОУР.

15. Содержание заявлений о гарантиях, способ их написания и почти постоянная необходимость их адаптации вызывают критику, хотя в целом она носит ограниченный характер.
16. Некоторые страновые отделения продолжают сначала направлять эти письма в региональные бюро, а не в штаб-квартиру; соответствующие региональные бюро, по-видимому, хотят и далее проводить предварительные проверки.
17. Существуют способы улучшить заявления о гарантиях:
 - ориентировать задачи в большей степени на страновые отделения, чтобы они стали реальными инструментами для выявления рисков на местах;
 - увеличить количество обязательных учебных курсов по вопросам нормативно-правового соответствия;
 - обеспечить ежегодное обновление руководств;
 - упростить используемый язык (трудности, связанные с языком, могут приводить к недопониманию со стороны персонала, для которого английский не является родным языком).

Приложение 3. Изменение расходов ВПП на цели надзора и сравнение с другими международными учреждениями

Расходы на персонал и операционные расходы (в долларах США)

	2019 г.	2020 г.	Прогноз на 2021 год**)	Изменение в 2019-2020 гг.	Изменение 2020-2021 гг.	Изменение 2019-2021 гг.
Управление внутренней ревизии	6 121 109	6 288 271	7 030 155	+3%	+12%	+15%
Управление инспекций и расследований	4 535 763	5 375 845	5 614 254	+19%	+4%	+24%
Управление Генерального инспектора	603 070	761 255	829 300	+26%	+9%	+38%
Всего	11 259 942	12 425 371	13 473 709	+10%	+8%	+20%
Управление по оценке***	8 961 440	11 139 780	12 479 860	+24%	+12%	+39%
Финансовый комитет ФАО	188 249	133 391	77 942	-29%	-42%	-59%
Независимый консультативный комитет по надзору и секретариат	134 517	68 341	69 229	-49%	+1%	-49%
Сессии Исполнительного совета и секретариат	1 811 698	1 384 120	812 358	-24%	-41%	-55%
Внешний аудит	380 000	380 000	380 000	+0%	+0%	+0%
Отдел управления общеорганизационными рисками	4 270 820	6 085 224	6 000 000	+42%	-1%	+40%
Вклад в Объединенную инспекционную группу	1 009 269	1 200 119	1 200 119	+19%	+0%	+19%
Средства регионального бюро, выделенные на цели надзора*	9 534 490	8 427 557	10 992 778	-12%	+30%	+15%
Всего	37 550 425	41 243 903	45 485 995	+10%	+10%	+21%

Источник: Внешний аудитор на основе информации, предоставленной ВПП.

* Расходы региональных бюро, связанные с надзором, вероятно, занижены из-за неточной разбивки расходов региональных бюро. Более подробную информацию см. в разделе 4.3.

** Прогнозные данные на 2021 год с учетом того, что расходы на персонал останутся неизменными (без учета расходов регионального бюро).

*** Эти данные включают бюджет Управления оценки, но не бюджет для общей функции оценки.

**Расходы на цели надзора в ВПП и в 28 международных организациях
на основе опросов (2019 год, в долларах США)**

	Внутренняя ревизия	Прочие механизмы аудита	Независимые комитеты экспертов	Аудиторский комитет	Внешний аудит	Вклад в Объединенную инспекционную группу	ОУР	Всего
Расходы ВПП	6 121 109	14 100 273	188 249	134 517	380 000	1 009 269	4 270 820	26 204 237
<i>(от общих расходов)</i>	0,8‰	1,85‰	0,02‰	0,02‰	0,05‰	0,13‰	0,56‰	0,34%
Минимальные расходы	12 500	18 143	4 335	4 773	57 447	20 000	5 500	
Максимальные расходы	59 497 000	21 000 000	4 610 200	639 248	15 012 800	7 390 600	4 270 820	
Среднее число респондентов	4 403 098	4 697 310	686 281	144 215	854 000	720 118	598 842	9 335 054
<i>(от общих расходов)</i>	2,3‰	3,25‰	0,59‰	0,29‰	9,4‰	0,19‰	0,49‰	0,63%
Медианное число респондентов	1 403 625	882 000	149 247	90 828	187 410	159 387	161 205	
<i>(от общих расходов)</i>	1,77‰	2,66‰	0,25‰	0,04‰	0,27‰	0,16‰	0,17‰	

Источник: опрос 29 международных организаций, проведенный внешним аудитором¹.

NB: Общая сумма расходов, представленная ВПП на 2019 год в этой таблице (26 204 237 долл. США), отличается от соответствующей общей суммы, представленной в первом разделе исследования расходов на цели надзора в ВПП, в который также включены расходы на проведение сессий Исполнительного совета и его секретариата (1 811 698 долл. США) и расходы, выделенные на цели надзора региональными бюро (9 534 490 долл. США), которые не были учтены при обследовании других 28 организаций.

¹ Финансовый отчет и аудированные финансовые ведомости, Организация Объединенных Наций, тома I и II, Университет Организации Объединенных Наций, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, Программа развития Организации Объединенных Наций, Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Структура «ООН-женщины», Мировая продовольственная программа, Международная организация труда, Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирный почтовый союз, Всемирная метеорологическая организация, Международный союз электросвязи, Международный уголовный суд, Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Список сокращений, используемых в этом документе

COMET	Инструмент странового отделения для эффективного управления.
COSO	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея
ОУР	Отдел управления общеорганизационными рисками
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ISSAI	Международные стандарты для высших ревизионных учреждений
Logistics Execution Support System	Система поддержки исполнения логистики
SCOPE	цифровая платформа ВПП для управления информацией о бенефициарах и трансфертах
WINGS	Информационная сеть и глобальная система ВПП