



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

Исполнительный совет

Годовая сессия

Рим. 18-22 июня 2018 года

Distribution: General

Пункт повестки дня 6

Дата: 11 мая 2018 г.

WFP/EB.A/2018/6-G/1*

Original: French

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

* *Reissued for technical reasons
on 29 May 2018*

Для рассмотрения

С документами Исполнительного совета можно ознакомиться на веб-сайте ВПП (<http://executiveboard.wfp.org>).

Заключение внешнего аудитора о связанных с продовольствием потерях

Проект решения

Совет принимает к сведению «Заключение внешнего аудитора о связанных с продовольствием потерях» (WFP/EB.A/2018/6-G/1) и ответ руководства, представленный в документе WFP/EB.A/2018/6-G/1/Add.1, и призывает принять дальнейшие меры по выполнению рекомендаций с учетом соображений, высказанных Советом в ходе обсуждения этого вопроса.

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

Координатор

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

World Food Programme, Via Cesare Giulio Viola, 68/70, 00148 Rome, Italy



ВНЕШНЯЯ АУДИТОРСКАЯ ПРОВЕРКА ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

ПРОЕКТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
АУДИТОРА

О СВЯЗАННЫХ С
ПРОДОВОЛЬСТВОМ
ПОТЕРЯХ

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛИ, ОХВАТ И МЕТОД АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ	5
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	8
III. ВВЕДЕНИЕ	10
IV. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	11
1. 1. Основная характеристика потерь	11
1.1. Хронология потерь	11
1.2. Уровень потерь.....	13
1.3. Происхождение потерь	15
2. 2. Предоставление отчетности Исполнительному совету	17
2.1. Разобращенное представление потерь.....	18
2.2. Расхождения в расчетных данных, представленных в отчетах	18
3. 3. От определения предложения до оформления заказа	19
3.1. Отбор поставщиков	19
3.2. Процедура закупок	20
4. 4. От отгрузки до поставки	21
4.1. Отказ со стороны правительств	21
4.2. Инспекционные компании	22
4.3. Страхование	23
5. 5. От поставки в страну до передачи партнерам	26
5.1. Размещение в складских помещениях.....	27
5.2. Партнеры по сотрудничеству	31
6. 6. От распределения до конечного потребления	33
6.1. Распределение товаров партнерами	33
6.2. Обратная связь с бенефициарами.....	33
6.3. Риск нецелевого использования после распределения	34
7. 7. Безопасность и качество продовольственных товаров	34
7.1. Система обеспечения качества	35
7.2. Ограничения в отношении обеспечения качества	35
8. 8. Информационные системы	36
9. 9. Оценка потерь	37
V. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	39
10. ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Приблизительная оценка совокупных издержек в связи с потерями в 2016–2017 годах	40
СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ДОКУМЕНТЕ	41

РЕЗЮМЕ

Ежегодно Всемирная продовольственная программа распределяет 3–4 млн т продовольственных товаров среди своих бенефициаров, в частности в районах, претерпевающих от масштабных гуманитарных кризисов. В деятельности цепочки поставок ВПП задействованы все звенья организации, начиная со штаб-квартир и заканчивая страновыми отделениями, включая сторонних поставщиков услуг, привлеченных ВПП, и партнеров по сотрудничеству, распределяющих продовольственные товары среди бенефициаров.

Несмотря на условия работы, в которых растет число сложных чрезвычайных ситуаций и, как следствие, увеличивается риск возникновения различных инцидентов, ВПП сохраняет уровень потерь ниже 1% проходящего через нее совокупного объема продовольственных товаров. Риску подвержены все этапы цепочки поставок: от закупки до распределения продовольственных товаров; причем в ее деятельность вовлекается все большее число участников и процедур.

Такое многообразие действующих лиц обуславливает существование в организации различного видения понятия потерь. Признаваемый ВПП уровень потерь ограничивается теми, которые имеют прямое финансовое воздействие на деятельность организации, и потому не охватывает такие инциденты, как задержка поставки или возврат поставщикам, хотя они и влияют на эффективность и результативность деятельности. В дополнение к этой концепции финансовых потерь существуют другие представления о потерях со стороны сотрудников в различных подразделениях ВПП. Понимание потерь носит фрагментарный характер и зависит от использования являющихся доступными данных. В результате этого в различных отчетах по данному вопросу могут наблюдаться расхождения с точки зрения учета потерь.

В последние годы внедрение двух информационных систем под названиями LESS и COMET, каждая из которых отвечает за определенный комплекс операций в рамках цепочки поставок, позволило усилить исчерпывающий всесторонний мониторинг потерь продовольственных товаров. Тем не менее ВПП еще предстоит внедрить комплексный инструмент для контроля потерь от закупки до конечного потребления. Кроме того, ведение учета продовольственных товаров в режиме реального времени могло бы также повысить качество мониторинга общих рисков, связанных с поставкой продовольственных товаров, со стороны ВПП.

Организация сотрудничает с рядом партнеров для обеспечения проверки получаемых продовольственных товаров при доставке груза в порт, а также при их распределении среди бенефициаров. Было бы целесообразно усилить надзорную функцию региональных бюро, в частности в рамках мониторинга проверок складских помещений и установления партнерских отношений в данной сфере. Покрытие рисков потерь, претерпеваемых ВПП вследствие действий партнеров, осуществляется при помощи внутренней системы страхования, а также внешнего страхования, которое в настоящее время покрывает лишь незначительную часть потерь ВПП – потерь до поставки, однако вскоре будет распространено и на другие потери ВПП.

Меры, направленные на обеспечение удовлетворенности бенефициаров и удовлетворения их потребностей путем усовершенствования мониторинга инцидентов, связанных с обеспечением качества продовольственных товаров и поддержанием обратной связи с бенефициарами, являются неотъемлемой частью деятельности по снижению репутационного риска для ВПП. Для выполнения этой задачи необходимо усилить механизмы внутреннего контроля в целях предотвращения незаконного использования распределяемых продовольственных товаров и оптимизации процедур оповещения о возникающих инцидентах.

I. ЦЕЛИ, ОХВАТ И МЕТОД АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

1. Как мы и сообщали в своих уведомительных письмах от 17 июля 2017 года и 1 декабря 2017 года, группа в составе пятерых внешних аудиторов дважды посещала штаб-квартиру ВПП в Риме для проведения контрольной проверки: с 11 по 15 сентября 2017 года и с 22 января по 2 февраля 2018 года. Свой вклад в подготовку данного заключения внесли и все без исключения полевые миссии, запланированные во внешних подразделениях на период 2017–2018 финансового года¹. Целью аудита была оценка потерь, связанных с продовольственными товарами.

2. В соответствии с решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании Статьи 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счетной палаты Франции.

3. Мандат внешнего аудитора изложен в Статье XIV Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме кандидатур на должность внешнего аудитора. Объявление о приеме кандидатур, наряду с подробным техническим предложением услуг *Счетной палаты*, утвержденным Советом, образуют круг ведения внешнего аудитора.

4. В его обязанности входят аудиторская 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 в целом – системы администрирования и управления ВПП (Статья 14.4 Финансовых положений).

5. В соответствии со Статьей 3.1 Финансовых положений ВПП на Директора-исполнителя возложено финансовое управление деятельностью ВПП, за которую он отчитывается перед Советом.

6. С Директором-исполнителем был заключен договор об оказании услуг, цель которого – обеспечить четкое понимание соответствующих обязанностей органов управления и внешнего аудитора в соответствии с международными стандартами аудита. Кроме того, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор уведомляет Секретариат о содержании предстоящих контрольных проверок.

7. Настоящее заключение подготовлено в соответствии с годовым рабочим планом внешнего аудитора, представленным Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2017 года, в котором содержится подробная информация об аудиторских проверках, намеченных на период между июлем 2017 года и июнем 2018 года. В соответствии со своим кругом ведения внешний аудитор обязан ежегодно готовить заключение об аудиторской проверке финансовой отчетности ВПП (представляемой на утверждение Совета), сопровождаемое его заключением о состоянии счетов, два отчета о результативности и правомерности управления ВПП, называемые также отчетами о проверке результативности (представляются на рассмотрение Совета), и 10 писем в адрес руководства, которые составляют по итогам посещения внешних подразделений (региональных бюро и страновых отделений). Внешний аудитор также утверждает проект годового отчета о выполнении предыдущих рекомендаций внешнего аудитора, представляемый Секретариатом на рассмотрение Совета.

¹ Региональные бюро в Каире и Йоханнесбурге, а также страновые отделения в Кении, Ливане, Малави, Непале, Государстве Палестина, Турции, Украине и Зимбабве.

8. Аудиторская проверка потерь продовольственных товаров проводилась в соответствии с положениями Международных стандартов высших ревизионных учреждений (ISSAI) в области аудита эффективности и аудита соблюдения установленных норм, Финансовых положений ВПП и дополнительного круга ведения, приведенного в приложении к данному документу. Согласно данным стандартам, при проведении аудиторской проверки внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и проявлять критическое мышление в течение всей процедуры аудита.

9. Основная цель аудиторской проверки заключалась в том, чтобы:

- выявить и по возможности оценить все без исключения потери, связанные с закупкой ВПП продовольственных товаров, начиная с этапа определения продовольственной корзины и заканчивая конечным потреблением;
- оценить механизмы выявления, анализа и отчетности в отношении связанных с продовольственными товарами потерь;
- проанализировать эффективность мер, предпринятых для предотвращения и минимизации таких потерь.

10. Все замечания и рекомендации были обсуждены с соответствующими сотрудниками, в частности с сотрудниками Отдела поставок (ОП). Собрание по частичному закрытию аудита состоялось 2 февраля 2018 года при участии Директора ОП. Секретариат подтвердил достоверность представленной информации. В настоящем заключении в полной мере учтены его комментарии и ответы, представленные в письменном виде 26 марта 2018 года.

11. В соответствии с международными стандартами результативность и соблюдение установленных норм оцениваются в ходе аудита на основе соответствующих критериев, при этом проводится анализ причин любых отклонений от таких критериев. Цель – ответить на ключевые вопросы аудиторской проверки и выработать рекомендации по улучшению работы. На первом этапе аудиторской проверки в общих чертах определяется "предмет проверки", т.е. информация или деятельность, которую необходимо оценить. В зависимости от задачи аудита предмет проверки может приобретать различные формы и обладать разными характеристиками. Он должен определяться таким образом, чтобы он поддавался систематической оценке в соответствии с определенными критериями и для него можно было бы разработать процедуры по сбору достаточных и надлежащих фактических данных для составления аудиторского мнения или заключения².

12. Понятие связанных с продовольственными товарами потерь рассмотрено в максимально широком контексте с учетом всех форм, которые такие потери могут принимать. Потери, которые не ведут к финансовым убыткам либо вследствие их покрытия механизмами страхования, либо вследствие возмещения контрагентом, были включены в аудиторскую проверку, так как иногда они влияют на эффективность деятельности. Аналогичным образом, обстоятельства, ведущие лишь к непрямым финансовым убыткам, например потенциальные споры с поставщиками продовольственных товаров, перевозчиками или центральными правительственными органами, отказ от товаров на границе и инциденты, связанные с качеством и безопасностью продовольственных товаров, могут вызывать непредвиденные задержки и дополнительные затраты, подрывать репутацию ВПП и, в конечном счете, подвергать опасности выполнение ею своих задач. Такие обстоятельства были также учтены.

² Стандарт ISSAI 100, пункты 22 и 26.

13. Конечная цель данной аудиторской проверки заключалась в том, чтобы оценить, являются ли внедренные в ВПП механизмы внутреннего контроля достаточными для обеспечения возможности снизить все вышеуказанные потери до приемлемого уровня.

14. Для оценки качества внутреннего контроля потерь внешним аудитором была разработана логическая схема построения основных задач ВПП, согласно которой они разделены на три категории: ближайшие, оперативные и стратегические. Программа выполнения каждой категории задач фокусируется на различных типах результатов: при выполнении ближайших задач достигаются конкретные результаты; оперативные задачи предполагают достижение итогов, которые в большей степени требуют измерения качественных параметров; выполнение стратегических задач подразумевает достижение расчетного долгосрочного воздействия, анализ которого в большей степени относится к оценке. Ожидаемые результаты, итоги и воздействие, представленные в рамках логической схемы, составляют основные критерии оценки результативной деятельности. Степень сложности при проведении оценки выполнения задач зависит от их статуса и, в ряде случаев, статуса их окончательного воздействия и может выходить за границы отдельной аудиторской проверки результативности. Программный подход с использованием логической схемы построения задач представлен на рисунке ниже.

Ближайшие задачи	Оперативные задачи	Стратегические задачи
<ul style="list-style-type: none"> • осуществить оценку поставщиков (осмотр продукции на предприятии, сертификация); • установить требования в отношении закупок (состав и упаковка); • определить существующие проблемы с санитарными условиями, в том числе в отношении товаров, переданных партнерам по сотрудничеству (ПС); • обучить сотрудников ВПП навыкам принятия мер в случае возникновения инцидентов, связанных с продовольственными товарами; • предоставить доступ к помещениям для хранения и обучить соответствующим навыкам мелких фермеров; • привести внутренние процедуры в соответствии с положениями инициативы «Закупки в интересах прогресса» (P4P); • обеспечить соответствие с условиями бенефициаров; • осуществить сбор необходимых данных для мониторинга продовольственных товаров. 	<ul style="list-style-type: none"> • Убедиться, что распределение осуществляется в наиболее подходящее для этого время; • получить продукцию, отвечающую установленным критериям; • обеспечить надлежащее состояние товаров на протяжении всей цепочки поставок; • осуществить контроль за деятельностью технических партнеров; • обеспечить соблюдение стандартов и норм, установленных правительствами соответствующих стран; • ограничить возможность порчи и ненадлежащих действий со стороны мелких землевладельцев после завершения сбора; • обеспечить жесткий внутренний контроль поставок продовольственных товаров; • осуществить мониторинг потерь и провести обобщение соответствующих случаев. 	<ul style="list-style-type: none"> • классифицировать финансовые убытки; • предотвратить мошенничество; • устранить риски, связанные с сохранением репутации и выполнением правовых требований; • Обеспечить достаточные по количеству и качеству (питательные вещества) поставки целевым группам населения; • принять к сведению все ограничивающие факторы (климат, культура, цена, доступность и т. д.) в зависимости от условий осуществления соответствующих действий; • обеспечить соблюдение мелкими фермерами стандартов и требований к качеству продукции при ее производстве; • внедрить инновации для увеличения периода хранения и улучшения характеристик продукции.
Меры	Результаты	Ожидаемый эффект

Источник: внешний аудитор

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

15. Рекомендации классифицированы в соответствии с уровнем их приоритетности:

- **1-й уровень** – основополагающие вопросы, требующие незамедлительных мер со стороны руководства;
- **2-й уровень** – менее значимые вопросы контроля, которые необходимо решить руководству;
- **3-й уровень** – вопросы, по которым могут быть усовершенствованы меры контроля, и которые доводятся до сведения руководства.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Предоставление отчетности Исполнительному совету	2	<i>Рекомендация 1.</i> Внешний аудитор рекомендует оптимизировать процесс предоставления отчетности Исполнительному совету путем предоставления ежегодного отчета о потерях, имевших место как до, так и после поставки, независимо от суммы страхования или возмещения.
Отбор поставщиков	1	<i>Рекомендация 2.</i> Внешний аудитор рекомендует продолжить усиление процедур управления заказами: а) путем внедрения инструмента для управления действиями поставщиков на международном, региональном и местном уровнях в кратчайшие сроки, с тем чтобы обеспечить ВПП глобальное видение ситуации с поставщиками и их услугами; б) путем модернизации программного обеспечения WINGS или разработки альтернативного решения для обеспечения глобального видения ситуации с выполнением заключенных с ВПП контрактов и предоставления ВПП возможности извлекать необходимые данные в целях осуществления эффективного управления.
Инспекционные компании	1	<i>Рекомендация 3.</i> Внешний аудитор рекомендует разработать систему, обеспечивающую доступ к статистическим данным в отношении эффективности деятельности сюрвейеров и суперинтендантов на уровне всей организации.
Самострахование	2	<i>Рекомендация 4.</i> Внешний аудитор рекомендует расширить перечень информации, предоставляемой Исполнительному совету на ежегодной основе, дополнив его финансовыми отчетами по специальному счету самострахования и отчетом о достаточном уровне страхового резерва.
Размещение в складских помещениях	1	<i>Рекомендация 5.</i> Внешний аудитор рекомендует усилить контроль за эксплуатацией складских помещений: а) путем рекомендации страновым отделениям планировать инспекции по результатам анализа рисков; б) путем документирования и учета проведенных инспекций; в) путем организации документарного мониторинга частоты инспектирования складских помещений со стороны страновых отделений.
Партнеры по сотрудничеству	2	<i>Рекомендация 6.</i> Внешний аудитор рекомендует: а) вести централизованный учет заключенных с партнерами договоров; б) сделать надзор за выполнением соответствующих договоров о партнерстве одним из приоритетных направлений надзорной деятельности, осуществляемой региональными бюро.

Область	Приоритетность	Рекомендации
От распределения до конечного потребления	1	Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует: а) распространить действие механизмов поддержания обратной связи с бенефициарами на все региональные бюро; б) рассмотреть возможность усиления процедур выявления незаконного использования распределенных продовольственных товаров.
Безопасность и качество продовольственных товаров	2	Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует усилить внутренний контроль качества: а) путем направления всех отчетов о результатах инспекций в подразделение по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов (ОБКПП); б) путем внедрения системы предоставления исчерпывающей информации о нарушении требований к обеспечению качеству, что позволит ОБКПП осуществлять мониторинг и управление в соответствующей сфере; с) путем дальнейшего развертывания системы обеспечения качества для снижения зависимости организации от единичных инспекций продукции.
Информационные системы	2	Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует стараться вносить данные в систему LESS в режиме реального времени, с тем чтобы превратить ее в полноценную систему отслеживания продовольственных товаров.

III. ВВЕДЕНИЕ

16. В 2017 году Всемирная продовольственная программа (ВПП) распределила 3,9 млн т и обработала 4,5 млн т продовольственных товаров³, в частности в странах, претерпевающих от острых кризисных ситуаций.

17. Термин "продовольственные товары" обозначает всю продовольственную продукцию, которую покупает и получает ВПП и которая предназначена для бенефициаров в рамках оказания прямой продовольственной помощи. К такой продукции относятся сырые продовольственные продукты, полуфабрикаты и специализированные питательные пищевые продукты (СППП), независимо от того, кто занимается их распределением: непосредственно ВПП или ее партнеры. Продовольственная помощь, предоставляемая бенефициарам за наличный расчет, была исключена из сферы охвата настоящей аудиторской проверки.

18. Лишь ограниченная доля таких продовольственных товаров достигает своих получателей не в том состоянии, которое для них предусмотрено. В 2017 году на нее пришлось 28 477 т стоимостью 20,5 млн долл. США, что составляет 0,82% совокупного

³ Сумма, распределенная между бенефициарами, сотрудничающими партнерами ВПП и государственными структурами с целью окончательного распространения. Из этой суммы конечных бенефициаров достигла сумма в размере 3,5 млн долл. США (предварительные данные от 25 января 2018 года).

объема продовольственных товаров, обрабатываемых ежегодно, в денежном выражении.⁴ Соответствующие потери имеют место на различных этапах цепочки поставок и могут принимать разнообразные формы: кража, мошенничество, пропажа определенного количества товаров, ухудшение качества, несоответствие конкретным потребностям на местном уровне, что ведет к утилизации, и т. д.

19. Причины таких потерь также разнятся; среди наиболее частых – неподходящее состояние товара при отправке, потери в море, чрезмерный период хранения, разрывывание и легко разрушающаяся упаковка. Такие потери можно в значительной степени наблюдать в странах, претерпевающих внутренние и внешние конфликты, что неудивительно, учитывая необходимость поставки наибольшего количества товаров в такие районы и соответствующую сопряженность с наибольшими операционными трудностями.

20. Мониторинг соответствующих потерь осуществляется с помощью двух информационных систем. В данном случае такими системами являются LESS, если речь идет о потерях, имевших место вплоть до передачи продовольственных товаров на ответственное хранение соответствующему правительственному органу или партнеру по сотрудничеству, с тем чтобы они позаботились о конечном распределении таких товаров, а также COMET, если речь идет о потерях, имевших место после такой передачи.

21. Настоящее аудиторское заключение направлено на то, чтобы определить все потери продовольственных товаров, проанализировать их причины и предложить способы повышения степени определения и снижения таких потерь.

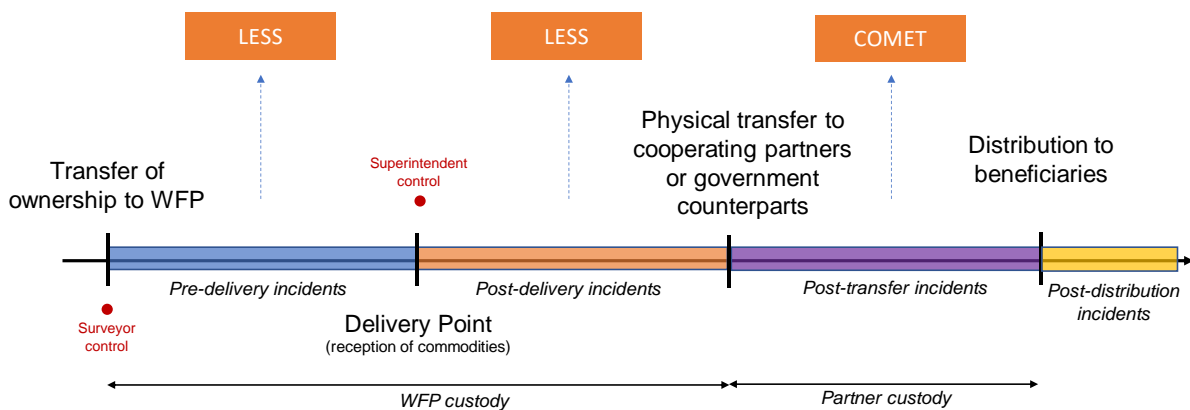
IV. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Основная характеристика потерь

1.1. Хронология потерь

22. ВПП может столкнуться с потерей продовольствия на различных этапах цепочки поставок, начиная с покупки товаров у поставщика или получения неденежных взносов и заканчивая потреблением товаров бенефициаром. Учет потерь ведется с помощью разных систем и средств в зависимости от того, на каком этапе они возникают.

⁴ Предварительные данные.

Рисунок 1. Хронология инцидентов⁵

Примечание. Суперинтенданты проводят проверку исключительно в портах, где проходит разгрузка товаров, доставленных морем. По требованию странового отделения суперинтенданты также могут проводить учет продовольственных товаров, доставленных такому отделению наземным транспортом. В случае с продовольственными товарами, получаемыми ВПП в качестве неденежных взносов, проверка осуществляется непосредственно донорами, в подтверждение чего ВПП получает от них соответствующие документы.

Источник: внешний аудитор

- **Потери до поставки.** Учет и отслеживание потерь, возникающих в период между отгрузкой поставщиком и доставкой до первого пункта поставки на территории страны-получателя, осуществляются в натуральном и денежном выражении с помощью информационной системы LESS. Обозначаемые, согласно терминологии ВПП, как потери до поставки, они оказывают влияние на товары, являющиеся собственностью организации. Если страна-получатель не является страной ввоза товаров, этап "до поставки" продлевается до момента достижения пункта ввоза на территорию страны-получателя.
- **Потери после поставки.** Отслеживание потерь, возникающих в период между доставкой до первого пункта поставки на территории страны-получателя и поставкой продовольственных товаров, т. е. либо непосредственно бенефициарам, либо, как это происходит в большинстве случаев, партнерам по сотрудничеству для конечного распределения, также осуществляется с помощью модуля LESS. Согласно терминологии ВПП, такие потери обозначаются как потери после поставки. Право собственности на продовольственные товары обычно передается правительству страны-бенефициара, на территории которой должно произойти их распределение. Несмотря на передачу права собственности на продовольственные товары, хранимые в складских помещениях ВПП, последняя фактически сохраняет за собой обязательство ответственного хранения и контроля в отношении таких товаров и поэтому учитывает их как запасы⁶. Как правило, доставка таких товаров до пункта распределения среди партнеров или бенефициаров осуществляется непосредственно ВПП.

⁵ В случае возникновения ряда потерь поставщиками осуществляется возмещение или замена, поэтому такие потери не приводят к прямым финансовым убыткам. Их, как правило, относят к инцидентам.

⁶ Примечание 2.4 к финансовой отчетности.

- **Потери после передачи.** Потери, возникающие после доставки до пункта передачи, не зависят от возможностей и воли ВПП, и, следовательно, соответствующие продовольственные товары более не находятся на ответственном хранении организации. Такие продовольственные товары более не являются активами организации, которая, однако, сохраняет за собой обязательство обеспечить их надлежащее использование. На данном этапе важно определить исходный порядок действий, начиная с поставки продовольственных товаров партнерам по сотрудничеству или правительствам, ответственным за обеспечение их хранения, и заканчивая конечным распределением таких товаров. На рисунке выше этот этап обозначен как «инциденты после передачи»: после того как продовольственные товары распределены среди соответствующих правительственных органов или среди партнеров по сотрудничеству, но при этом еще не распределены среди бенефициаров, ВПП освобождается от обязательства ответственного хранения в отношении таких продовольственных товаров. Отслеживание объемов потерь, возникающих в период реализации такого порядка действий, осуществляется с помощью электронного модуля COMET на основе информации, доступной в отчетах о распределении товаров.
- **Потери после распределения.** Отслеживание с помощью какой-либо конкретной информационной системы не ведется в отношении потерь, которые могут возникнуть после распределения среди бенефициаров, например вследствие нецелевого использования или препятствования целевому использованию.

1.2. Уровень потерь

23. В 2017 году, согласно имеющимся данным⁷, объем потерь продовольственных товаров (до возмещения в результате страхового покрытия или направления взыскания на поставщика или перевозчика) вырос⁸ до 28 477 млн т на сумму 20,5 млн долл. США, что составляет 0,73% совокупного объема распределенных продовольственных товаров в натуральном выражении и 0,93% – в денежном выражении. Что касается находившихся на хранении в 2017 году продовольственных товаров⁹, включая как продовольственные товары, хранившиеся в странах-получателях на начало года, так и продовольственные товары, полученные странами в течение этого периода, то потери составили 0,63% совокупного объема в натуральном выражении и 0,82% совокупного объема в денежном выражении. Данные цифры указывают на удовлетворительные показатели логистической деятельности, поскольку за прошедшие пять лет потери остались на уровне ниже 1% совокупного объема операций, демонстрируя относительную стабильность на протяжении последних лет. В 2016 году потери составили 0,74% совокупного объема хранившихся продовольственных товаров в натуральном выражении и 0,96% – в денежном выражении.

⁷ Предварительные данные, полученные от Службы общего финансового учета (СОФУ) и ОП.

⁸ Сумма, распределенная среди бенефициаров, сотрудничающих партнеров ВПП и правительственных структур.

⁹ Предварительные данные ОП.

Таблица 1. Динамика потерь до и после поставки за период 2013–2017 гг.

Год	Потери до поставки		Потери после поставки		Совокупные чистые потери в натуральном выражении (млн т)	Совокупные чистые потери в денежном выражении (долл. США)
	Чистые потери в натуральном выражении (млн т)	Чистые потери в денежном выражении (долл. США)	Чистые потери в натуральном выражении (млн т)	Чистые потери в денежном выражении (долл. США)		
2013	11 268	7 498 680	25 016	18 684 094	36 284	26 182 774
2014	9 324	8 135 847	18 921	15 563 533	28 245	23 699 380
2015	14 483	8 064 549	12 694	11 019 934	27 177	19 084 483
2016	10 791	6 084 737	20 109	18 070 937	30 900	24 155 674
2017	11 199	5 939 588	17 278	14 598 416	28 477	20 538 004
ИТОГО	57 065	35 723 401	94 018	77 936 914	151 083	113 660 315

Данные по потерям после поставки за 2017 год (14,6 млн долл. США) включают в себя потери после передачи товаров партнерам по сотрудничеству и соответствующим правительственным органам, которые составили 2,5 млн долл. США.

Источник: внешний аудитор; на основе данных ВПП. 2017 год: предварительные данные по состоянию на 24 января 2018 г.: данные, извлеченные из системы LESS, и данные Отдела поставок (ответственный за подготовку проекта отчета в отношении потерь после поставки по состоянию на 21 марта 2018 года).

24. В то же время вышеуказанные удовлетворительные показатели необходимо представить в более широком контексте. Для полноты картины в отношении потерь продовольственных товаров следует учесть инциденты или происшествия, которые не ведут к прямым финансовым убыткам, но при этом снижают эффективность и результативность: дополнительные издержки, вызванные инцидентом, задержка поставки, игнорирование налоговых льгот, страховые издержки, судебные издержки и издержки, связанные с исковыми требованиями, и т. д., – все это представляет собой дополнительные расходы, влияющие на эффективность поставки.

25. При оценке потерь в целях отслеживания данных в системах LESS и COMET, кроме стоимости продовольственной продукции, рассчитанной на основе закупочной цены, ВПП учитывает и другие связанные с этим расходы, возникающие при транспортировке продовольствия, а также дополнительные расходы на его переработку¹⁰.

26. В то же время вышеуказанные данные не учитывают некоторые мероприятия и затраты, связанные с инцидентами:

- дополнительные затраты в связи с дополнительным периодом хранения, реэкспорт в другую страну или дополнительные меры, направленные на

¹⁰ В справочнике ВПП "Стратегическое руководство по Международным стандартам учета в государственном секторе" стоимость потерь продовольствия определена на основе следующей формулы: "Стоимость продовольственных товаров складывается из цены их закупки либо из их справедливой стоимости, если такие товары были переданы в качестве неденежных взносов, и всех прочих затрат, понесенных в связи с передачей товаров под контроль ВПП в пункте их первого ввоза в принимающую страну, где они подлежат распределению. Кроме того, эта стоимость включает любые существенные затраты на переработку или упаковку, например помол или расфасовку. Затраты определяются на средневзвешенной основе".

предупреждение потерь и устранение их последствий (затраты на утилизацию, лабораторные тесты, уборка, проведение инспекций и т. д.);

- страховые расходы, а также расходы на урегулирование исков к третьим сторонам;
- возврат поставщику продовольственных товаров не считается потерей, так как он не приводит к финансовым убыткам, однако данное действие вызывает задержку как минимум поставки и потерю эффективности;
- непоставленные продовольственные товары, вычтенные из счета поставщика или перевозчика, также не учитываются, даже если ВПП внедрил механизмы для замещения отсутствующих продовольственных товаров, поскольку даже временное расхождение между предусмотренным количеством и поставленным количеством может быть признано фактором потери эффективности.

27. С другой стороны, необходимо отметить, что потери, указанные в системе LESS в денежном выражении, считаются валовым убытком, пока такие потери не будут возмещены путем выплаты компенсации страховщиком или направления взыскания на поставщиков и перевозчиков¹¹.

28. И наконец, споры, в которых ВПП является стороной, потенциально являются источником дополнительных затрат, связанных с оказанием организацией помощи, в том числе предоставлением продовольственной помощи, часть которой непосредственно относится к закупке и распределению продовольственных товаров. По состоянию на 31 декабря 2017 года такие затраты можно оценить в сумму около 30 млн долл. США. Данная сумма состоит большей частью из кредитов по НДС, предоставленных ВПП ряду стран на безвозмездной основе (29 млн долл. США¹²); остальное – это долги, связанные со спорами между ВПП и третьими сторонами. Данная дебиторская задолженность была списана, и были сформированы резервы под кредиторскую задолженность.

1.3. Происхождение потерь

29. В 2017 году почти 81% потерь до и после поставки в натуральном выражении¹³ был обусловлен проблемами с транспортировкой и хранением продовольственных товаров¹⁴.

¹¹ Примечание 1. Приблизительная оценка совокупных издержек в связи с потерями в 2016–2017 годах.

¹² Эти данные учитывают все виды платежей (поставщики услуг, материалы, жидкость и т. д.), а не только закупку продовольствия.

¹³ Представленные в настоящем документе расчеты и цифры основаны на предварительных данных за период начиная с января 2018 года.

¹⁴ Расчеты учитывают транспортировку (45,9%), чрезмерный период хранения (21,4%) и размещение в складских помещениях (13,6%).

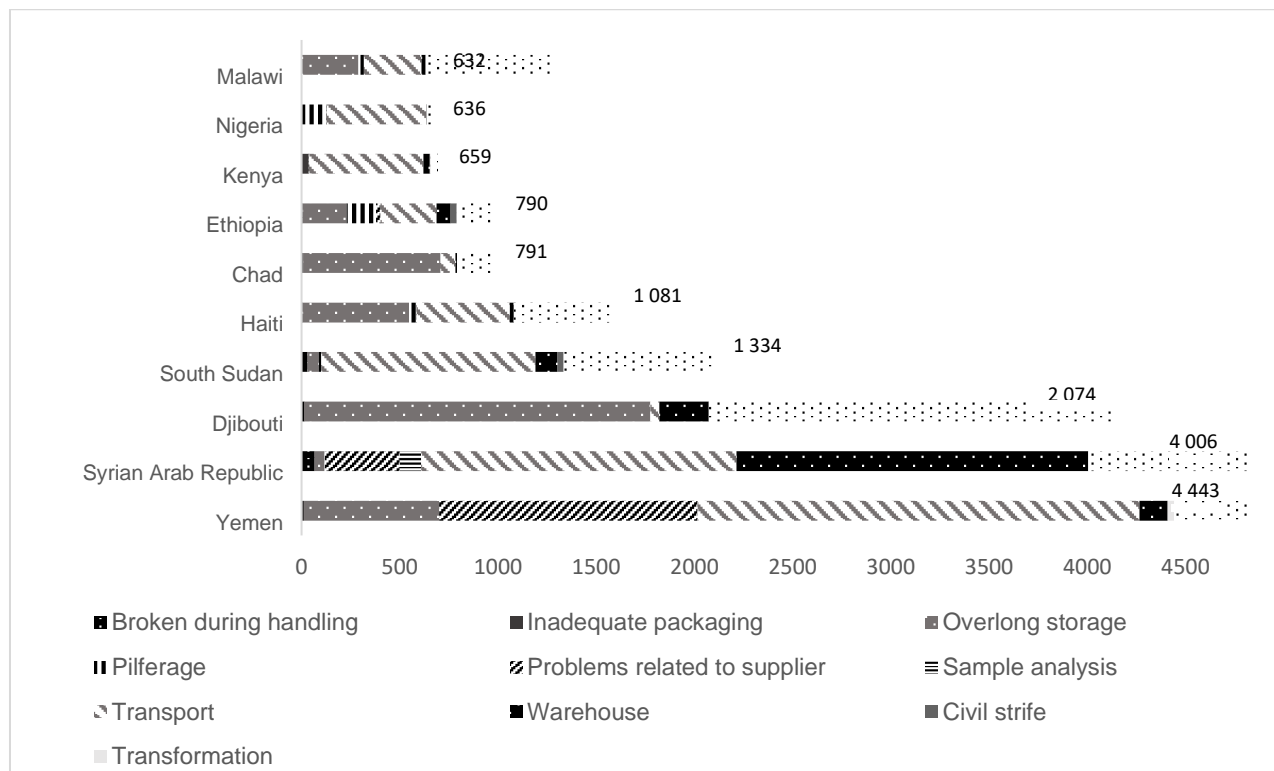
Таблица 2. Пять основных причин совокупных потерь в натуральном выражении за 2017 год

Транспортировка	<ul style="list-style-type: none"> • 10 768 т • 5 829 755 долл. США • 0,31% продовольственных товаров, распределенных среди бенефициаров • 0,24% обработанных продовольственных товаров • 45,9% совокупных потерь в натуральном выражении
Чрезмерный период хранения	<ul style="list-style-type: none"> • 5 015 т • 3 979 128 долл. США • 0,15% продовольственных товаров, распределенных среди бенефициаров • 0,11% обработанных продовольственных товаров • 21,4% совокупных потерь в натуральном выражении
Порча продуктов вследствие хранения	<ul style="list-style-type: none"> • 3 196 т • 2 918 443 долл. США • 0,09% продовольственных товаров, распределенных среди бенефициаров • 0,07% обработанных продовольственных товаров • 13,6% совокупных потерь в натуральном выражении
Проблемы с поставщиками	<ul style="list-style-type: none"> • 2 318 т • 3 309 230 долл. США • 0,07% продовольственных товаров, распределенных среди бенефициаров • 0,05% обработанных продовольственных товаров • 9,9% совокупных потерь в натуральном выражении
Порча продукции при обработке	<ul style="list-style-type: none"> • 1 136 т • 793 342 долл. США • 0,03% продовольственных товаров, распределенных среди бенефициаров • 0,03% обработанных продовольственных товаров • 4,8% совокупных потерь в натуральном выражении

Источник: внешний аудитор; на основе данных системы LESS в отношении потерь до поставки и потерь после поставки за 2017 год. Эти данные не учитывают потери после передачи, когда товары находятся в сфере ответственности партнеров по сотрудничеству.

30. Чрезмерный период хранения и ненадлежащие условия транспортировки уже давно являются факторами, обуславливающими возникновение потерь, однако в последние годы в районах конфликтов, в частности в Сирийской Арабской Республике, Южном Судане и Йемене, значительные масштабы приобрело разворывание товаров.

Рисунок 2. Десять стран с наибольшими совокупными потерями за 2017 год (млн т) и причины таких потерь



Источник: Внешний аудитор, на основе данных LESS по состоянию на январь 2018 года.

31. В 2017 году на долю потерь до поставки пришлось 28,9% совокупных потерь в денежном выражении и 39,3% совокупных потерь в натуральном выражении, а на долю потерь после поставки до передачи партнерам – 47,8% потерь в натуральном выражении и 59% потерь в денежном выражении. Если сюда еще добавить долю потерь после передачи продовольственных товаров партнерам ВПП, то **доля потерь после поставки и вплоть до момента достижения конечного пункта разгрузки составит 71,1% совокупных потерь в денежном выражении и 60,7% потерь в натуральном выражении.**

32. За период начиная с 2013 года потери в натуральном выражении сократились на 21,5%, а потери в денежном выражении – на 21,6%.

2. Предоставление отчетности Исполнительному совету

33. Информация о потерях продовольственных товаров предоставляется Исполнительному совету в виде двух документов в ходе ежегодной сессии, проводимой в июне:

- ежегодная финансовая отчетность, направляемая Исполнительному совету в соответствии с подпунктом b) пункта 6 Статьи XIV Общих положений ВПП и Статьями 13.1 и 14.8 Финансовых положений ВПП. Данная финансовая отчетность составляется Департаментом управления ресурсами (ДУР),

утверждается Директором-исполнителем и направляется внешнему аудитору не позднее 31 марта, следующего за окончанием каждого финансового года. Согласно Статье 12.4 Финансовых положений, вместе с финансовой отчетностью предоставляется отчет с указанием стоимости и объема потерь продовольственных товаров в денежном и натуральном выражении;

- ежегодный отчет о потерях после поставки, составляемый Департаментом обслуживания операций (ДОО), в котором содержится подробная информация о потерях продовольствия, возникших в течение предыдущего финансового года, и мерах, предпринятых для минимизации рисков возникновения новых потерь. Как можно понять из его названия, этот отчет не содержит информации о потерях до поставки.

2.1. Разобценное представление потерь

34. Предоставляемые Исполнительному совету отчеты не являются исчерпывающими. Содержащаяся в них информация ограничивается данными о потерях в странах-получателях, не говоря уже о методологических ограничениях, упомянутых в предыдущей главе. В Примечании 9 к финансовой отчетности за 2016 год (WFP/EB.A/2017/6-A/1) указано, что "потери продовольственных товаров имели место после прибытия соответствующего продовольствия в страну-получатель". В ежегодном отчете о потерях после поставки за 2016 год (WFP/EB.A/2017/10-B) говорится, что в нем "не учтены потери до поставки или случаи ненадлежащего использования продовольствия после распределения среди бенефициаров".

35. В Секретариате считают, что отчетность о потерях после поставки необходимо предоставлять отдельно, так как такие потери касаются продовольственных товаров, право собственности на которые передано государствам-получателям.

36. По мнению внешнего аудитора, Секретариату следует учитывать все без исключения потери, независимо от того, когда они возникли, с тем чтобы обеспечить информирование членов об обработке продовольственных товаров в целом.

2.2. Расхождения в расчетных данных, представленных в отчетах

37. Финансовая отчетность за 2016 год, утвержденная в конце марта 2017 года и представленная Исполнительному совету на его ежегодной сессии в июне 2017 года, показала потери продовольствия после поставки на уровне 21,1 млн долл. США. В соответствии с отчетом о потерях продовольственных товаров, также представленном Исполнительному совету на его ежегодной сессии в июне 2017 года, потери после поставки составили 18,1 млн долл. США.

38. Согласно Секретариату, данное расхождение в сумме 3 млн долл. США стало результатом использования разных источников информации в двух отчетах. В то время как в основе представленных в финансовой отчетности данных лежала дата отражения потери – по возможности в учетный период, в котором такое происшествие было принято к сведению, в отчете о потерях данные отнесены к дате оформления документа,

подтверждающего факт потери. При этом дата оформления такого документа может быть вне рамок учетного периода.

39. Эти расхождения являются более или менее существенными в зависимости от года, и их урегулирование осуществляется Отделом финансов и казначейства (ОФК), который должен убедиться, что такое расхождение является не ошибкой, а следствием использования разных дат учета. Хотя на первый взгляд такое расхождение и не является ошибкой в расчетах, разница, возникающая в результате этого, отрицательно сказывается на информации Исполнительного совета.

40. Отделом финансов и казначейства отмечено, что в 2017 году Секретариат будет стремиться использовать одну и ту же дату отражения операции в обоих отчетах.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует оптимизировать процесс предоставления отчетности Исполнительному совету путем предоставления ежегодного отчета о потерях, имевших место как до, так и после поставки, независимо от суммы страхования или возмещения.

3. От определения предложения до оформления заказа

3.1. Отбор поставщиков

41. В рамках осуществления международных закупок ВПП исходит из списка ранее отобранных поставщиков. В него не включены все поставщики на местном и региональном уровнях, поскольку управление ими осуществляется на основе местных и региональных списков без участия штаб-квартиры в Риме¹⁵. Таким образом, на уровне штаб-квартиры ВПП не имеет глобального, всеобъемлющего представления о поставщиках товаров, с которыми он сотрудничает.

42. В 2014 году внешний аудитор рекомендовал внедрить систему управления поставщиками, которая позволяла бы обновлять базу данных, обеспечивать выполнение поставщиками нормативных требований и контролировать статус поставщиков (под действием санкций, сотрудничество временно прекращено или контрактные взаимоотношения с ВПП еще продолжаются).

43. На сегодняшний день данный инструмент управления, который позволил бы видеть общую информацию обо всех поставщиках, с которыми сотрудничает ВПП, остается недоступным. Как было отмечено ВПП, в бюджете предусмотрено внедрение данного программного обеспечения в 2018 году с помощью стороннего поставщика услуг.

44. Любая компания, которая стремится попасть в список международных поставщиков продовольственных товаров ВПП, должна пройти процедуру отбора, которая, по мнению внешнего аудитора, является жесткой. Вначале такой компании необходимо заполнить предварительную оценочную анкету в бумажной форме, направленную на то, чтобы определить, отвечает ли она требованиям ВПП с точки

¹⁵ В то же время в список поставщиков на уровне штаб-квартиры включаются местные и региональные поставщики, если они отвечают критериям, необходимым для включения в список международных поставщиков ВПП.

зрения качества и безопасности, производственных мощностей и технической оснащенности. В данном документе предоставляется очень точная и подробная информация о компании-кандидате. В то же время компании должны предоставить ряд документов¹⁶.

45. По результатам опросов на местах становится очевидным, что процесс отбора поставщиков на местном и региональном уровнях, возможно, является менее жестким, что также обусловлено размером соответствующих компаний. Требование в отношении обновления списка поставщиков, которое должно осуществляться на ежегодной основе¹⁷, было проигнорировано в четырех из десяти отделений¹⁸. Существование подобной ситуации может говорить о халатности в отношении поставщиков, уже включенных в список.

3.2. Процедура закупок

46. По мнению внешнего аудитора, данные о доле контрактов, на которых оказала влияние задержка, и количестве случаев невыполнения обязательств по всем контрактам, заключенным ВПП, являются базовыми данными, которые, как кажется, могут понадобиться для управления закупками. ВПП не ставит под сомнение настоящий анализ, однако, несмотря на ряд запросов, последний оказался неспособен обеспечить такие данные: информационной системой WINGS (в формате SAP) не предусмотрена возможность извлечения данных для проведения сравнений и глобального анализа контрактов. Отсутствие соответствующих функциональных возможностей негативно сказывается на управлении деятельностью и предоставлении отчетности со стороны ВПП. На сегодняшний день отслеживание контрактов возможно лишь на индивидуальной основе.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует продолжить усиление процедур управления заказами: а) путем внедрения инструмента для управления действиями поставщиков на международном, региональном и местном уровнях в кратчайшие сроки, с тем чтобы обеспечить ВПП глобальное видение ситуации с поставщиками и их услугами; б) путем модернизации программного обеспечения WINGS или разработки альтернативного решения для обеспечения глобального видения ситуации с выполнением заключенных с ВПП контрактов и предоставления ВПП возможности извлекать необходимые данные в целях осуществления эффективного управления.¹⁹

¹⁶ Три рекомендации от партнеров по бизнесу; подтверждение регистрации на портале закупок Организации Объединенных Наций, в системе "Глобальный рынок Организации Объединенных Наций" (ГРООН); устав компании (для подтверждения того, что компания осуществляет свою деятельность на законном основании, что она осуществляет ее на протяжении не менее трех лет и что она зарегистрирована в установленных законом реестрах); финансовая отчетность компании за три года с подтверждением оборота в размере 5 млн ЕВРО, с тем чтобы гарантировать способность компании выполнить обязательства по контракту; а также лицензия на осуществления экспортных операций.

¹⁷ Раздел 11 Руководства по закупкам продовольствия.

¹⁸ Каирское и Йоханнесбургское региональные бюро, Непал и страновые отделения Государства Палестины.

¹⁹ Чтобы оценить выполнение данной рекомендации, внешний аудитор примет к сведению результаты независимой оценки системы управления поставщиками, которая продолжалась на момент проведения этой аудиторской проверки.

4. От отгрузки до поставки

47. Для доставки товаров ВПП использует в основном морской транспорт. Отбор поставщиков морского транспорта осуществляется с соблюдением принципов ведения соответствующей профессиональной деятельности. Судоходные компании не отбираются напрямую. ВПП действует через посредников, которые предлагают ей поставщиков соответствующих услуг, в зависимости от типа груза.

4.1. Отказ со стороны правительств

48. Отказ правительств стран-получателей принять поставки ВПП обрабатываются на уровне страновых отделений. Они информируют штаб-квартиру лишь о крупных инцидентах в каждом конкретном случае. Среди десяти крупных инцидентов, произошедших в период 2016–2017 годов, – инциденты в Сирийской Арабской Республике, Йемене, Египте, Буркина-Фасо, а также в портах Латакии и Тартуса (Сирийская Арабская Республика) и Бейрута (Ливан).

49. Такой отказ принять продовольственные товары может привести к возникновению дополнительных затрат в связи с необходимостью утилизировать эти товары, перенаправить их в другие страны, если они пребывают в хорошем состоянии, переупаковать их, перепродать (как корм для животных) или вернуть их поставщикам.

50. В 2016 году поставщикам было таким образом возвращено 7 179 т продовольственных товаров²⁰ (объем продукции в чистом весе, поставленной последними в качестве замены) стоимостью 4 131 994 долл. США по причине ненадлежащего качества, поставки в недостаточном количестве или в поврежденном состоянии. Если говорить о совокупных потерях за год с учетом возврата товаров поставщикам, то доля таких возвратов составляет 18,9% операционных потерь ВПП в натуральном выражении и 14,6% в денежном выражении. В 2017 году поставщикам было возвращено 584 т продовольственных товаров общей стоимостью 267 913 долл. США²¹.

51. Рассмотрим ряд примеров для иллюстрации причин таких отказов²²: в 2016 году ВПП получил неденежные взносы в форме продовольственных товаров, предназначенных для Йемена, срок годности которых уже прошел, что привело к потере 182,6 млн т растительного масла стоимостью 229 954 долл. США вследствие его утилизации. В тот же год закупленные ВПП 917,5 т пшеничной муки для Ирака, срок годности которой истек в чрезмерной близости от даты поставки в страну-получатель, обошлись организации в 762 116,5 долл. США, из которых 395 224,95 долл. США необходимо было заплатить дополнительно за разгрузку продовольственных товаров в порту прибытия.

²⁰ На основе извлеченных данных системы LESS – MB51 с отнесением к исходным датам документов, подтверждающих возврат товаров поставщикам в 2016 году (сравнение видов движения товаров 122, 123, 101, 102).

²¹ Для 2017 года – так же, как указано выше.

²² Отчеты, подготовленные в мае 2017 года и направленные Совету директоров по надзору за выполнением страховых обязанностей и управлению их выполнением.

4.2. Инспекционные компании

52. При переходе продовольственных товаров в собственность ВПП сторонним сюрвейером²³ осуществляется их проверка с точки зрения количества и качества (Q&Q). Проверка количества товаров и их внешнего состояния осуществляется сторонним суперинтендантом при получении товаров в порту разгрузки²⁴.

53. Отбор суперинтендантов и сюрвейеров осуществляется на конкурсной основе. Объявления о проведении конкурса на размещение заказа публикуются единоразово в случае возникновения необходимости провести проверку того или иного груза. При осуществлении частых покупок в таких странах, как Турция, организация стремится с помощью механизма объявления о проведении конкурса на размещение заказа заключить долгосрочное соглашение с инспекционной компанией. По мнению организации, качество предоставляемых услуг зачастую оказывается лучше при заключении долгосрочных соглашений.

54. Отбор поставщиков услуг для выполнения функций сюрвейера по проверке количества и качества осуществляется на основе финального перечня конкурсантов из инспекционных компаний, осуществляющих деятельность по всему миру (Baltic Control, Bureau Veritas, Intertek, Saybolt, SGS, Schutter, Control Union Rotterdam, Commodity Inspection Services, Overseas Merchandise Inspection).

55. Те же самые компании могут выполнять и функции суперинтенданта по проверке груза при разгрузке кораблей в порту прибытия. SGS осуществляет свою деятельность на территории 53 стран-получателей, Baltic Control – 31 страны, Bureau Veritas – 30 стран, а Saybolt – 23 стран.

56. Однако в некоторых портах функции контроля за разгрузкой могут передаваться ограниченному количеству работающих на местном уровне компаний или государственной монополии (Ангола – Intertek, Ливан – SGS Lebanon, Камерун – SGS, Конго – Intertek, национальное отделение – Overseas Merchandise Inspection, Египет – SGS Egypt, Гана – Intertek, Украина – Baltic Control или Bureau Veritas).

57. Правила ВПП разрешают использовать одну и ту же компанию для отправления и прибытия груза в роли сюрвейера и суперинтенданта.²⁵ Если ВПП считает, что риска возникновения конфликта интересов между двумя инспекторами, принадлежащими к одной и той же группе, в том числе на условиях франшизы, не существует²⁶, внешний

²³ Статья 4-1-9 Руководства по закупкам продовольствия: "для обеспечения того, что товары и по количеству, и по качеству отвечают условиям и положениям контракта, страновое отделение/региональное бюро организует проведение проверки количества и качества непосредственно перед передачей товаров в собственность ВПП, как указано в положениях контракта. Цель проверки – убедиться в том, что товары отвечают условиям и положениям контракта и что все остальные условия и положения, а также другие установленные требования, такие как сроки и требования к упаковке, соблюдены".

²⁴ Статья 5.3.1 Руководства по перевозкам: "суперинтенданты – это независимые инспекторы грузов, нанятые на работу программой для контроля грузов ВПП и подтверждения их количества и качества после поставки. Суперинтенданты присутствуют при поставке и составляют соответствующий акт".

²⁵ Статья 15-2 Руководства по закупкам продовольствия: "иногда одним и тем же соглашением предусмотрено предоставление услуг как сюрвейера, так и суперинтенданта".

²⁶ В 2014 году в заключении о внутренней аудиторской проверке деятельности в сфере закупок говорилось о существовании риска возникновения конфликта интересов в связи с тем, что инспектор, ответственный за количественную и качественную оценку, и инспектор, отобранный для подтверждения соблюдения поставщиками условий, необходимых для поставки товаров ВПП, – это одно и то же лицо. В то же время отдел закупок считает, что подобная ситуация не является типичной.

аудитор признает, что, несмотря ни на что, при определенных обстоятельствах подобная ситуация является непредотвратимой.

58. Осуществление контроля за деятельностью таких поставщиков услуг предусмотрено положениями руководств ВПП. Составленные на индивидуальной основе контрольные листы для проверки деятельности сюрвейеров и суперинтендантов существуют, однако централизованного мониторинга деятельности таких инспекционных компаний ВПП фактически не ведет. В то же время поставщиков инспекционных услуг не так уж и много, а в некоторых странах они даже занимают монопольное положение. Формирование базы данных об оказываемых ими услугах с течением времени увеличило бы возможность выбора из нескольких кандидатов на основе рассматриваемых факторов и безусловно повысило бы переговорный потенциал организации в случае наличия одного единственного поставщика услуг. Таким образом, вопрос осуществления организацией мониторинга, например путем ведения статистики деятельности или другими способами, заслуживает внимания.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует разработать систему, обеспечивающую доступ к статистическим данным в отношении эффективности деятельности сюрвейеров и суперинтендантов на уровне всей организации.

4.3. Страхование

4.3.1. Программа удержания по самострахованию

59. Программа удержания по самострахованию (также именуемая "кэптивное страхование"), внедренная в 1993 году, позволяет ВПП страховать продовольственную продукцию на этапе до поставки в страну назначения. Согласно ВПП, такое самострахование обеспечивает проведение мероприятий в районах, не покрываемых частным страхованием, и дает возможность вести переговоры об установлении размера страховых выплат значительно ниже рыночного уровня.

60. Самострахованием покрываются соответствующие критериям потери на рынке страхования в сумме, не превышающей 750 000 долл. США на одну партию груза или 1,5 млн долл. США на две и более партий груза, перевозимого на одном судне²⁷. Свыше указанных сумм применяются правила внешнего страхования, устанавливаемые для перестраховщиков.

61. Кэптивная страховая компания собирает страховые премии, выплачивает компенсацию, инициирует наложение взыскания на третьи стороны, перестраховывает вызванные катастрофами потери, а также формирует резервы для страхования потерь в сумме²⁸, достаточной для покрытия выплаты будущих компенсаций.

62. Несмотря на то, что самострахование обеспечивает значительное покрытие, оно осуществляется на условиях внешнего страхования коммерческих рисков и в соответствии со стандартами и процедурами, применяемыми на рынке страхования. В результате этого такой страховой полис покрывает не все потери, в том числе в случае

²⁷ Кэптивная страховая компания страхует товары на условиях страхования от всех рисков, покрывающих все потери в сумме, не превышающей 750 000 долл. США на одну партию товара или 1 500 000 долл. США на две и более партий товара, перевозимого на одном судне. (стр. 16, Страховой отчет, май 2017 г.).

²⁸ Страховой резерв – это оценка обязательств страховщика по будущим страховым случаям.

возникновения потерь до поставки. Как правило, страховка не покрывает потери, независящие от застрахованного лица, или те, которые нельзя предотвратить²⁹.

63. В настоящее время страхование товаров ВПП осуществляется на период вплоть до достижения пункта поставки в стране-получателе; причем все потери, возникающие после этого, считаются потерями после поставки. Такое положение вещей отвечает принципу, согласно которому после прибытия в пункт назначения груз на законных основаниях принадлежит правительству страны-получателя.

64. Значительную долю потерь ВПП составляют потери после поставки, на которые в период 2013–2017 годов ежегодно приходилось в среднем 15,6 млн долл. США, в то время как потери до поставки в тот же период ежегодно составляли в среднем 7,1 млн долл. США.

65. Тем не менее в большинстве случаев ВПП не только разгружает товары в порту разгрузки, но и обеспечивает их промежуточное хранение и внутреннюю перевозку бенефициарам или партнерам по сотрудничеству.

66. В последние годы доноры неохотно берут на себя такие потери, в связи с чем они обратились к ВПП с просьбой рефинансировать стоимость продовольственных товаров, нераспределенных среди бенефициаров, в том числе товаров, захваченных вооруженными группами, как было в Сирийской Арабской Республике.

67. В последнем отчете, направленном Исполнительному совету, содержалось предложение расширить сроки и охват покрытия:

- **расширение сроков** покрытия предполагает считать периодом покрытия период, начиная с передачи ВПП права собственности на товары и заканчивая фактической передачей таких товаров партнерам по сотрудничеству, правительствам или бенефициарам;
- **расширение охвата** покрытия предполагает учитывать все потери, включая те, которые при стандартном страховании коммерческих рисков, как правило, не покрываются.

4.3.2. Состояние специального счета

68. Как и предусмотрено Финансовыми положениями³⁰, специальный счет самострахования был создан для отслеживания деятельности в сфере самострахования. Согласно плану управления ВПП³¹, разрешено переносить остатки по счету с одного финансового года в следующий.

²⁹ Потери в связи с дефектами находящихся на погрузке товаров являются неизбежными (погруженные товары уже являются небезопасными для потребления), как являются неизбежными и потери в связи с умышленными нарушениями со стороны застрахованного лица, недостаточной или ненадлежащей упаковкой груза, а также потери, непосредственно обусловленные военными действиями.

³⁰ Статья 5.1 Финансовых положений: "Директор-исполнитель может создавать целевые фонды и специальные счета для выполнения конкретных задач, отвечающих политике, целям и деятельности ВПП. Директор-исполнитель обязан предоставлять отчетность по таким целевым фондам или специальным счетам Совету".

³¹ План управления ВПП (на 2018–2020 гг.), раздел V.

69. В нарушение положений циркуляра Исполнительного совета от 27 марта 1998 года³² ("информация о состоянии специального счета самострахования международных грузов должна предоставляться Исполнительному совету в рамках двухгодичной финансовой отчетности ВПП") состояние специального счета самострахования ВПП для международных грузоперевозок не является объектом информации, предоставляемой в финансовой отчетности, которая направляется Исполнительному совету. В то же время описание такого счета представлено в Разделе V плана управления, однако в нем не содержится никаких количественных данных.

70. В 2017 году механизм переноса профицита на будущий период позволил получить на этом специальном счете кумулятивный профицит в сумме 35,7 млн долл. США, что на 25,7% выше показателя пятилетней давности (28,4 млн долл. США в 2013 году).

71. В циркуляре о специальном счете предусмотрено, что "в определенный момент времени в будущем, когда будет аккумулирован достаточный профицит, Директор-исполнитель обязан сообщить об этом и представить на утверждение Исполнительного совета предложения по использованию таких средств".

72. Внешний аудитор поинтересовался относительно того, является ли уровень выплачиваемых ВПП страховых премий приемлемым, а также какова выгода от формировании кумулятивного профицита в сумме 35 млн долл. США, учитывая тенденцию формирования профицита, наблюдаемую на основе отчета о финансовых результатах деятельности по специальному счету за последние пять лет. Вплоть до 2017 года Отдел управления операционными рисками (ОУОР) устанавливал размер страхового резерва на уровне 20 млн долл. США, что эквивалентно примерно сумме выплаты компенсаций за два года³³. Кроме того, было несколько случаев, когда сумма профицита, превышающая размер необходимого резерва, возвращалась ВПП: 10 млн долл. США в 2002 году, 15 млн долл. США в 2007 году и, наконец, 10 млн долл. США в 2011 году.

73. В 2016 году ОУОР предложил Совету директоров по надзору за выполнением страховых обязанностей и управлению их выполнением удержать из резерва 10 млн дол. США. Такое удержание обуславливалось стремлением использовать дополнительные средства на расширение сроков и охвата полиса самострахования, утвержденного Исполнительным советом в ноябре 2017 года. По состоянию на момент проведения данной аудиторской проверки соответствующий документ еще не был направлен Исполнительному совету.

74. В протоколах заседания Комитета по надзору и управлению, проведенного в мае 2016 года, содержится определенная информация об уровне страхового резерва. Расширение сроков покрытия, согласно данным Секретариата, приведет к увеличению суммы покрываемых потерь более чем в два раза, а резерв при этом увеличится вдвое до 40 млн долл. США. Размер резерва зависит от тенденций, наблюдавшихся в отношении потерь в предыдущие годы, а также от продолжительности промежутка времени между выплатой страховых премий по поставкам и соответствующим будущим страховым случаям ("резерв предназначен для того, чтобы финансировать расходы по будущим страховым случаям, по которым страховые премии уже были выплачены"). Он основан на среднесрочном прогнозе суммы потерь и суммы прихода и ухода средств, обуславливающих соответствующий размер резерва.

³² Циркуляр ED98/010.

³³ Заседание Наблюдательного совета по вопросам страхования, Рим, 10 мая 2017 года, стр. 21.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует расширить перечень информации, предоставляемой Исполнительному совету на ежегодной основе, дополнив его финансовыми отчетами по специальному счету самострахования и отчетом о достаточном уровне страхового резерва.

4.3.3. Баланс кэптивного страхования

75. ВПП указал, что организацией был проведен расчет (не аудиторская проверка) суммы сэкономленных средств от использования кэптивного, а не внешнего страховщика: предлагаемый кэптивной компанией страховой полис предусматривал бы выплату страховых премий в сумме на 43% меньше рыночного уровня, что позволило бы сэкономить в целом 7,16 млн долл. США в год. Кроме того, кэптивная страховая компания позволяет покрывать потери, возмещение которых не предусмотрено страхованием коммерческих рисков.

76. В то же время кэптивное страхование – это механизм, благодаря которому ВПП сам себе выплачивает страховые премии и компенсацию, создает резервы на своих собственных консолидированных счетах и сам себе возвращает профицит резервов. Внешний аудитор интересуется, есть ли возможность сэкономить средства на эксплуатации системы (1,29 млн долл. США) со стороны ВПП, которая непосредственно управляет данной системой, без создания специального счета.

77. Ряд аргументов говорят в пользу сохранения данного механизма:

- донорам тяжело принять факт потери суммы предоставленного ими финансирования, поэтому резервы на покрытие потерь необходимо формировать в любом случае;
- ВПП вместе со своими партнерами следует и далее предпринимать меры по наложению взысканий. Таким образом, большая часть административной работы и соответствующих расходов останется неизменной;
- проведенное нами моделирование не показало существования возможности обеспечения какой-либо экономии при переходе к прямому управлению.

78. **Можно говорить о том, что преимуществом механизма самострахования является возможность четко определить затраты на осуществление контроля рисков, а также что ожидаемая экономия средств вследствие потенциального перехода к прямому управлению будет нулевой в связи с неминуемой необходимостью управления претензиями и осуществления контроля за урегулированием споров.**

5. От поставки в страну до передачи партнерам

79. Контроль над товарами, находящимися на данном этапе в сфере ответственности ВПП, переходит к страновому отделению после прибытия товаров в страну-реципиент.

80. Здесь возможны два варианта: ВПП осуществляет хранение и транспортировку (на основании контракта с перевозчиком), а в исключительных случаях –

непосредственное распределение среди бенефициаров. Отделение на месте доставляет товары партнеру по сотрудничеству, ответственному за обеспечение хранения и распределения.

5.1. Размещение в складских помещениях

81. В целом³⁴ по состоянию на дату проведения настоящей аудиторской проверки в пользовании ВПП находилось 871 складское помещение, в том числе 560 складских помещений, находившихся в управлении непосредственно у организации, и 311 складских помещений, находившихся в управлении у ее партнера (правительства, другие органы, частные компании и т. д.). ВПП необязательно хранит товары на территории всех этих складских помещений на постоянной основе; кроме них, организация может осуществлять хранение товаров где угодно, в частности у поставщиков. По состоянию на 23 февраля 2018 года ВПП хранил продовольственные товары на территории 357 складских помещений, находившихся непосредственно под его управлением, а также на территории 92 складских помещений, находившихся под управлением партнеров ВПП³⁵.

82. Кроме вышеуказанных складских помещений, принадлежащие ВПП продовольственные запасы, вероятно, находятся на территории 70 аэропортов, 680 портов, в 237 контейнерах, расположенных в перевалочных пунктах, а также у 110 поставщиков³⁶.

³⁴ Извлеченные из системы LESS данные по ZSCLSRIC и ZSCOMINB.

³⁵ Под упоминаемыми здесь "партнерами" следует понимать третьих сторон, а не партнеров по сотрудничеству ВПП.

³⁶ Из них по состоянию на 23 февраля 2018 года продовольственные товары находились на хранении на территории 4 аэропортов, 63 морских портов, 17 перевалочных пунктов, а также у 20 поставщиков ВПП.

Таблица 3. Число складских помещений, находившихся в управлении ВПП и ее партнеров в 2017 году*

Размещение в складских помещениях	871	Число находившихся в управлении ВПП складских помещений	560	Число находившихся в управлении ВПП складских помещений с имевшимися в наличии продовольственными товарами**	357
				Число находившихся в управлении ВПП складских помещений без наличия в них продовольственных товаров**	203
		Число находившихся в управлении партнеров ВПП складских помещений	311	Число находившихся в управлении партнеров ВПП складских помещений с имевшимися в наличии продовольственными товарами**	92
				Число находившихся в управлении партнеров ВПП складских помещений без наличия в них продовольственных товаров**	219

* Эти данные относятся лишь к тем складским помещениям, в которых ВПП хранит продовольственные товары до момента их передачи партнерам по сотрудничеству или бенефициарам.

** По состоянию на 23 февраля 2018 года.

Источник: извлеченные из системы LESS данные в отношении мест хранения продовольственных товаров ВПП в 2017 году (извлеченные из системы LESS данные по ZSCLSRIC и ZSCOMINB).

83. К сведению складских работников, ответственных за складские помещения ВПП и обеспечение хранения продовольственных товаров³⁷, предполагается, что как минимум один раз в неделю должна проводиться инспекция здания, где хранятся товары³⁸, в дополнение к инспекции состояния хранимых товаров. ВПП также требует обеспечения регулярной уборки в складских помещениях, где хранятся продовольственные товары³⁹. Цель таких инспекций – определить общее состояние здания, где хранятся товары, для принятия необходимых мер в случае установления риска ухудшения состояния товаров⁴⁰. ВПП рекомендует руководителям складских помещений заносить информацию о таких инспекциях в журнал или форму, которые должны находиться в видимом и доступном месте складских помещений для учета изменений в состоянии складских помещений и товаров в период между инспекциями.

³⁷ Правила, применяемые в отношении управления складскими помещениями, изложены в Руководстве по управлению складскими помещениями (Руководство для работников хранилищ продовольственной помощи), http://home.wfp.org/manuals/op_warehousemg/English/about.htm.

³⁸ "Проверяйте складские помещения и продовольственные запасы не менее одного раза в неделю для обеспечения возможности принятия безотлагательных мер в случае возникновения каких-либо проблем", Руководство по управлению складскими помещениями.

³⁹ Уборка пола должна производиться ежедневно, а уборка стен и полок – еженедельно. Один раз в неделю необходимо проводить полную уборку складских помещений. В отношении пустых складских помещений должна также проводиться полная уборка.

⁴⁰ "Проверяйте складские помещения на предмет протекания крыши, разбитых окон или поломанных вентиляционных устройств, неплотно закрывающихся дверей, образования трещин на стенах и полу, признаков проникновения крыс или мышей. Проверяйте территорию снаружи и вокруг складских помещений", Руководство по управлению складскими помещениями.

84. Проверка складских помещений, находящихся под управлением сторонних партнеров ВПП, производится ежемесячно; при этом партнеры должны соблюдать минимальные стандарты надлежащего управления складскими помещениями⁴¹. В то же время положения Руководства по управлению складскими помещениями и содержащиеся в нем указания не отражены в контракте с третьими сторонами, отвечающими за управление складскими помещениями, в связи с чем они не являются обязательными для выполнения партнерами ВПП. Аналогично, в случае передачи продовольствия ВПП партнерам по сотрудничеству страновым отделением ВПП проводится более тщательная проверка осуществляемого такими партнерами управления складскими помещениями.

85. Посещения внешним аудитором 10 отделений на местах показали, что в целом складские помещения содержатся в надлежащем состоянии. Однако частые случаи несоблюдения руководящих указаний, изложенных в руководстве по управлению складскими помещениями, заставляют задуматься над тем, контроль какого рода за управлением складскими помещениями необходимо установить ВПП.

Примеры посещения складских помещений

Отделение в Йоханнесбурге арендует территорию складских помещений у частной компании в Дурбане. Сотрудники регионального бюро проводят проверку данных складских помещений ежемесячно. Руководитель отдела поставок посещает это место дважды в год, а лицо, ответственное за поддержание отношений с указанной компанией, ездит туда каждые два-три месяца. Внешний аудитор отметил чистоту и надлежащую организацию работы в складских помещениях, выявив, однако, ряд рисков в отношении обеспечения качества. В частности, он отметил, что в контракте с компанией, управляющей складскими помещениями, нет пункта, который бы формально запрещал хранение химических веществ вблизи арендуемой отделением территории. Учитывая присутствие химических веществ (сульфат хромита и аммония) в том же здании, а некоторых химических веществ – вблизи продовольственных товаров, по требованию отделения была проведена проверка, которая не выявила каких-либо признаков загрязнения. Тем не менее контрагентом, ответственным за управление складскими помещениями, данный факт не был принят к сведению и соответствующая информация не была представлена.

Мониторинг температуры в складских помещениях не велся на регулярной основе, что, в частности, касается складских помещений в Хараре, Масвинго, а также Дурбане и Лилонгве. В то же время, согласно положениям руководства⁴², температура является важным фактором хранения всех товаров, и не только тех, которые требуют специальных условий хранения, поскольку чрезмерно высокая температура способствует ухудшению питательных свойств, а также заражения насекомыми.

В Государстве Палестина в результате проверки складских помещений, проведенной по инициативе отделения в Иерусалиме, были выявлены многочисленные случаи несоблюдения руководящих принципов, изложенных в руководстве по управлению складскими помещениями: хранение продовольственных товаров на полу или рядом со стенами, а также несоблюдение условий гигиены.

⁴¹ См. предложения по руководящим указаниям, установленным Кластерами материально-технического обеспечения Организации Объединенных Наций (<http://www.logcluster.org/about-us>), а также документ «Сертификат в сфере материально-технического обеспечения гуманитарной деятельности: модуль по складской деятельности и инвентаризации» Института Фрица (используется ЮНИСЕФ и ВПП в качестве справочного документа). См. также Olsen D.R. (2003), *Gower Handbook of Supply Chain Management, 5th Edition*, edited by John Gattorna, Gower; Managan J., Lalwani C., et Butcher T. (2008), *Global Logistics and Supply Chain Management*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey.

⁴² Руководство по управлению складскими помещениями, "Глава 2 – Складские помещения", "Глава 7 – Проверка запасов и складских помещений".

86. Несмотря на то, что результаты проверки управления складскими помещениями в целом имеют положительный характер, число сотрудников ВПП на местах часто ограничено⁴³, и поэтому маловероятно, что они могут быть способны осуществлять тщательный контроль деятельности отобранных на контрактной основе поставщиков услуг в целях предотвращения мошенничества, сокращения временных рамок и повышения качества обслуживания. Так, в Непале внешним аудитором было выявлено, что несмотря на утверждения местного отделения о проведении регулярных проверок состояния складских помещений, каких-либо доказательств планирования или отражения в отчетности таких проверок найдено не было.

87. Согласно результатам опроса директоров страновых отделений, эффективное проведение мероприятий, осуществляемых с привлечением сторонних организаций, обеспечивается не столько благодаря осуществлению тщательного контроля и часто проводимым мероприятиям надзора за деятельностью, сколько благодаря наложению санкций на определенных ключевых этапах выполнения контрактных обязательств (ежегодный анализ результатов тендеров, периодическое отстранение перевозчиков от выполнения работы и т. д.).

88. Такая политика контроля, в основе которой лежит принцип *ex post*, может привести к бездействию в отношении проведения текущего мониторинга качества выполнения контрактных обязательств. Учитывая тот факт, что частный сектор на местном уровне усиливает свои позиции и может осуществлять определенную деятельность в сфере материально-технического обеспечения, способность выполнять функцию надзора, не снижая при этом уровень эффективности, должна стать одним из ключевых факторов для ВПП.

89. Привлечение сторонних организаций для выполнения контрактных обязательств не избавляет от необходимости осуществления надлежащего надзора за выполнением таких обязательств; причем данная функция рискует быть делегированной в полном объеме, если только ВПП не будет ее выполнять с использованием соответствующих ресурсов, согласно соответствующей методике и с надлежащей регулярностью. В противном случае снизить риски будет возможно исключительно извне и на более позднем этапе, или же если повезет и нарушение окажется явным, как произошло в Момбасе.

⁴³ Например, в Кении в помещении, мощности которого позволяют хранить 30 000 т продовольствия, работает один единственный сотрудник, в обязанности которого входит координация действий с партнером.

Пример явного мошенничества

10 ноября 2017 года в Момбасе (Кения) внешний аудитор стал свидетелем явного нецелевого использования продовольственных товаров. С грузовика, принадлежавшего компании, с которой ВПП еще в мае 2017 года заключил договор подряда для осуществления деятельности по перевозке и хранению, несколько мешков были сознательно переданы третьим сторонам в присутствии внешнего аудитора и директора периферийного отделения в Момбасе. Директор принял к сведению данное происшествие и проинформировал о нем представителей компании и странового отделения в Найроби. По требованию отделения ВПП указанная компания отстранила водителя от выполнения своих обязанностей и наложила на него дисциплинарное взыскание. По возвращении ему больше не будут поручаться задания по выполнению миссий ВПП. Кроме того, отныне при перевозке представители компании будут сопровождать грузы для предотвращения соответствующих рисков.

90. Данный случай поднимает вопрос того, какой способ обеспечения качества предоставляемых услуг является оптимальным: активное присутствие на местах (что влечет за собой затраты) или включение в контракт положений о жестких санкциях при возникновении инцидентов. ВПП рекомендуется при ведении переговоров в отношении предусматриваемых контрактами материально-технического обеспечения обязательств рассмотреть возможность повышения мер безопасности и сопровождения со стороны сторонних поставщиков услуг в зонах повышенного риска.

91. В дополнение к вопросу о способе проверки складских помещений возникает вопрос их последствий. Результаты проверок не консолидируются на уровне региональных бюро или на центральном уровне. Хотя направление отчетов о результатах проверок в отделения и штаб-квартиру не является обязательным, принцип децентрализации не исключает возможности для вышестоящих подразделений (в данном случае региональных бюро) контролировать частоту проверок и принятие страновыми отделениями последующих мер.

92. Как пояснил Секретариат, процедуры контроля внедрены, однако частота их задействования зависит от выявленных рисков, т. е. обусловлена принятием ВПП единовременных мер. Внешний аудитор не ставит под сомнение факт проведения проверок или целесообразность применения основанной на рисках стратегии. Тем не менее такой подход не должен освобождать страновые отделения от планирования проверок складских помещений или региональные бюро от обобщения информации с указанием дат проведения таких проверок, основных выявленных аномалий и принятых последующих действий.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует усилить контроль за эксплуатацией складских помещений: а) путем рекомендации страновым отделениям планировать инспекции по результатам анализа рисков; б) путем документирования и учета проведенных инспекций; в) путем организации документарного мониторинга частоты инспектирования складских помещений со стороны страновых отделений.

5.2. Партнеры по сотрудничеству

93. Распределение среди конечных бенефициаров может осуществляться существующими правительственными структурами, неправительственными организациями (НПО) или непосредственно ВПП. ВПП может взять непосредственно

себе выполнение такой роли, если НПО не могут справиться с ней или если прямое распределение является менее затратным. В то же время около 98% объема распределяемого ВПП продовольствия приходится на партнеров по сотрудничеству.

94. Взаимоотношения между страновым отделением и партнером по сотрудничеству оформляются соглашением о деятельности на местах (СДМ), цель которого – передать партнерам функцию осуществления ответственного хранения и распределения товаров.

95. Общими положениями предусмотрено требование к партнеру информировать о проведении всех обоснованных проверок и предоставлять департаментам ВПП полномочия, необходимые для проведения таких проверок. Партнер по сотрудничеству обязан отчитываться о повреждении или потере продукции в связи со своими действиями, а также действиями своих сотрудников, субподрядчиков или представителей.

96. **Внешний аудитор обратился к департаменту, ответственному за обеспечение взаимоотношений с НПО, с просьбой предоставить копии нескольких СДМ. Департамент ответил, что управление такими соглашениями, заключающимися не на централизованной основе, осуществляется на местном уровне и поэтому он не может их предоставить.** В системе COMET они недоступны в цифровой форме. Кроме того, в заключении о проведении внутренней аудиторской проверки отмечено, что контролирующая роль региональных бюро в применении СДМ не определена, несмотря на возникающее при этом множество трудностей⁴⁴:

- систематические задержки на этапе доработки и подписания СДМ; причем в ряде случаев партнерство устанавливается еще до подписания;
- непоследовательное применение СДМ на уровне различных страновых отделений;
- визиты к партнерам со стороны представителей страновых отделений не осуществляются на систематической и единообразной основе.

97. Принимая во внимание ту важнейшую роль, которую партнеры играют в распределении товаров, а также наблюдаемые в течение последних нескольких лет недостатки, характеризующие соглашения о партнерстве, ВПП следует рассмотреть возможность создания централизованной системы сбора по СДМ.

98. Кроме того, внешний аудитор напоминает о выработанной им и изложенной в отчете за 2017 год о децентрализации рекомендации 6⁴⁵, цель которой заключается в том, чтобы прояснить роль региональных бюро в осуществлении контроля деятельности отделений на местах. Безусловно, ключевым аспектом такого контроля является мониторинг выполнения партнерских обязательств.

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует: а) вести централизованный учет заключенных с партнерами договоров; б) сделать надзор за выполнением соответствующих договоров о партнерстве одним из приоритетных направлений надзорной деятельности, осуществляемой региональными бюро.

⁴⁴ Отчет AR/16/12 от октября 2016 года.

⁴⁵ WFP/EB.A/2017/6-G/1.

6. От распределения до конечного потребления

6.1. Распределение товаров партнерами

99. Партнеры по сотрудничеству должны время от времени направлять в страновые отделения ВПП отчеты с указанием количественных данных по проекту для внесения их в систему COMET. Такие отчеты должны содержать подробную информацию о запасах продовольственной продукции, фактической инвентаризации, потерях и распределении товаров в соответствии с временными рамками, указанными в оперативном плане. Если иное не предусмотрено оперативным планом, такая отчетность о распределении продовольствия должна предоставляться ВПП ежемесячно не позднее чем через тридцать дней, следующих за окончанием каждого месяца выполнения соответствующих(-ей) программ(-ы)⁴⁶.

100. Сотрудники страновых отделений отвечают за подтверждение всех данных, содержащихся в отчетах о распределении товаров и заносимых в систему COMET. Региональные бюро и штаб-квартира не проводят выборочных проверок для подтверждения точности данных, которые приводятся в получаемых от партнеров по сотрудничеству отчетах о распределении товаров. Содержание отчетов о распределении товаров не доводится до их ведома. Однако, учитывая тот факт, что на каждое страновое отделение приходится большое число пунктов распределения, мониторинг каждого отдельного случая может проводиться исключительно на местах.

101. Штаб-квартира стремится повысить качество проверки достоверности получаемых от партнеров по сотрудничеству отчетов о распределении товаров. Благодаря выпуску штаб-квартирой руководящих указаний нормативного характера и запуску систем LESS и COMET, появились новые возможности для мониторинга продовольственных товаров, в частности путем сопоставления данных по поставкам (LESS) с данными по распределению (COMET).

6.2. Обратная связь с бенефициарами

102. В штаб-квартире не рассматриваются отдельно взятые жалобы, а также предложения и замечания бенефициаров (за исключением Управления Генерального инспектора при вынесении вопросов на этот уровень). Выполнение данной функции передано страновым отделениям (механизм рассмотрения жалоб, а также предложений и замечаний). Штаб-квартира ведет учет числа стран, в которых действует механизм сбора жалоб, а в более широком контексте – замечаний и предложений бенефициаров (механизмы рассмотрения жалоб, а также замечаний и предложений).

103. Основными способами сбора замечаний и предложений бенефициаров являются работа горячей линии (бесплатные звонки) и службы поддержки (участниками которой являются заинтересованные стороны: ВПП, правительство, партнеры по сотрудничеству, менеджеры на местном уровне⁴⁷), а также ежедневное взаимодействие с представителями бенефициаров (участвующих в деятельности комитетов на местах при выполнении работы в лагерях для беженцев). Осуществление мониторинга после распределения товаров позволяет узнать мнение бенефициаров и получить от них жалобы.

⁴⁶ Согласно Разделу С "Специальные положения об отчетности" Приложения 1-А "Распределение продовольствия и связанная с этим деятельность" *Соглашения о деятельности на местах (СДМ)*.

⁴⁷ В соответствии с правилами, предусмотренными меморандумом о взаимопонимании, подписанным с правительством.

104. В то же время такие механизмы не являются широко распространенными, и у них нет какой-либо унифицированной формы. Они одинаковым образом интегрированы в циклы реализации проектов на уровне страновых отделений. Согласно предварительным данным последнего анализа предоставленных страновыми отделениями отчетов за 2017 год, по состоянию на момент проведения аудиторской проверки доля страновых отделений с внедренным механизмом сбора замечаний и предложений бенефициаров составляла 80%.

6.3. Риск нецелевого использования после распределения

105. Система COMET предназначена для учета количества потерь и их причин, однако в ней не предусмотрена возможность осуществления специализированного поиска данных по случаям незаконного использования продовольствия, например нецелевого использования, перепродажи и незаконной торговли. В штаб-квартире не проводится какой-либо глобальный анализ таких потерь в натуральном или денежном выражении, что ставит под сомнение не только ее эффективность, но и, в первую очередь, ее репутацию.

106. Анкеты по мониторингу после распределения, заполняемые вместе с партнерами и бенефициарами в рамках оценки эффективности программ, основаны на применении качественного метода проведения опроса. Они редко затрагивают вопросы нецелевого использования продовольствия, фокусируясь на вопросах диеты, питательных свойств или методов борьбы с продовольственной бедностью на уровне домашних хозяйств.

107. Задачи по мониторингу после распределения, выполняемые отделениями на местах, иногда выполняются непосредственно партнерами по сотрудничеству, что не позволяет гарантировать беспристрастность обеспечения обратной связи. **Очень сильное социальное давление, оказываемое при проведении аудиторской проверки в некоторых сферах, дает основания полагать, что во время визита сотрудника ВПП бенефициары не будут изобличать близкую к правительству партнерскую НПО, ответственную за распределение товаров, или непосредственно соответствующие органы власти.**

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует: а) распространить действие механизмов поддержания обратной связи с бенефициарами на все региональные бюро; б) рассмотреть возможность усиления процедур выявления незаконного использования распределенных продовольственных товаров.

7. Безопасность и качество продовольственных товаров

108. Доля продовольственной продукции, утилизированной в связи с нарушением стандартов качества, составила 3 532 т стоимостью 2,9 млн долл. США. Несмотря на то, что доля утилизированных продовольственных товаров в общей структуре обработанных продовольственных товаров остается незначительной (0,13% от совокупного объема обработанных продовольственных товаров в денежном выражении), тот факт, что качество продовольственных товаров организации ставится под сомнение, угрожает как репутации ВПП, так и непосредственно ее гуманитарной деятельности. Отделения на местах часто сталкиваются с такими рисками независимо от характера своей деятельности.

7.1. Система обеспечения качества

109. Существует три уровня рисков, связанных с потерей качества продовольственных товаров в продовольственной корзине ВПП: низкий, средний и высокий, в зависимости от характеристики направляемых продовольственных товаров.

110. Перед тем как включить ту или иную компанию в список международных поставщиков ВПП, организация должна убедиться в надлежащем качестве продовольственных товаров среднего и высокого риска, в частности полуфабрикатов и специализированных питательных пищевых продуктов, приняв меры по обеспечению качества, в основе которых лежит анкетирование компаний-кандидатов (исходная оценка в бумажной форме) и проведение аудиторской проверки соответствующих производственных мощностей. Такие проверки обязательны для компаний, претендующих на включение в список международных поставщиков ВПП. При выявлении каких-либо несоответствий такая компания обязана принять исправительные меры в течение определенного периода времени. Начиная с 2014 года ВПП провел аудиторскую проверку в отношении всех международных поставщиков специализированных питательных пищевых продуктов, на основе которых он делает свой выбор; в 2017 году число таких поставщиков составило 166. На сегодняшний день аудиторской проверке подверглись 59 компаний, что составляет половину всех поставщиков.

111. Сюрвейеры, с которыми заключается договор подряда, также проходят проверку на качество, что происходит на этапе получения ими от ВПП права собственности на продовольственные товары; при этом, согласно оговоренным в договоре техническим требованиям, проверяются качество и питательная ценность таких товаров, а также наличие риска для здоровья бенефициаров. На завершающем этапе прохождения цепочки поставок ВПП проверяет питательную ценность и длительность хранения полуфабрикатов и специализированных питательных пищевых продуктов в соответствии с составленным вначале года графиком и в зависимости от того, какие риски были выявлены в процессе поставки товаров. Такая проверка осуществляется при финансовой поддержке частного сектора.

7.2. Ограничения в отношении обеспечения качества

112. В 2017 году двумя основными факторами потерь продовольствия были транспортировка и длительность хранения (см. таблицу 2). **ВПП приходится выбирать между хранением продовольствия в максимальной близости от получателей, проживающих в беспокойных районах, и вытекающих из этого рисков разворывания товаров.** Соответствующие риски стали реальностью в Южном Судане, например, где было украдено 4 500 т в 2016 году и 660 т в 2017 году.

113. Подразделение по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов (ОБКПП) предоставляет услуги эксперта по запросу отделений на местах и других подразделений. Оно отвечает за организацию анализа некачественной продукции при получении соответствующей информации. Информация о таких инцидентах попадает к вышеуказанному подразделению или через страновое отделение, или от отдела закупок в штаб-квартире. В отличие от последнего, само подразделение не получает отчеты о проведенной сюрвейером оценке качества напрямую. Они направляются в отдел закупок, который затем и оценивает целесообразность передачи их в ОБКПП. Такое разделение функций поднимает принципиальный вопрос в связи с тем, что право

направлять дело в соответствующее подразделение принадлежит покупателю, который связан договорными отношениями с поставщиком и который необязательно знаком с мониторингом обеспечения качества.

114. И наконец, в нарушение рекомендации внутреннего аудита данное подразделение не осуществляет регулярный мониторинг соблюдения стандартов качества. С этой целью на рассмотрении в настоящий момент находится бюджет финансирования информационной системы, совместимой с LESS и COMET.

115. Аудиторская проверка деятельности отделения в Кении выявила, что предоставление страновыми отделениями информации по возникающим инцидентам ограничивается занесением информации о крупных инцидентах в систему LESS и перепиской по электронной почте в случае возникновения таких инцидентов. Унифицированный шаблон "Форма быстрого уведомления об инцидентах", который был разработан для того, чтобы дать возможность штаб-квартире отслеживать соответствующие инциденты, все еще мало знаком сотрудникам на местах. Аудиторские проверки деятельности отделения в Зимбабве и регионального бюро в Каире привели к таким же результатам. Таким образом, впервые планируется провести курсы профессиональной подготовки по вопросам обеспечения качества для персонала отделений на местах. Первый курс профессиональной подготовки пройдет в Эфиопии в феврале 2018 года.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует усилить внутренний контроль качества: а) путем направления всех отчетов о результатах инспекций в подразделение по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов (ОБКПП); б) путем внедрения системы предоставления исчерпывающей информации о нарушении требований к обеспечению качеству, что позволит ОБКПП осуществлять мониторинг и управление в соответствующей сфере; с) путем дальнейшего развертывания системы обеспечения качества для снижения зависимости организации от единичных инспекций продукции.

8. Информационные системы

116. **Для ведения учета продовольственных товаров есть две системы, которые используются параллельно. У ВПП нет комплексного инструмента для мониторинга движения продовольственных товаров вдоль цепочки поставок.**

117. Система LESS позволяет отслеживать все передвижения вплоть до передачи товаров партнерам в близком к реальному режиме времени. Внесение данных в систему не осуществляется в автоматическом режиме, требуя вмешательства со стороны человека; при этом наблюдались случаи расхождения в несколько дней или более между отслеживаемым событием и внесенными в LESS данными.

118. Система LESS обновляется не на непрерывной основе после прибытия нового груза, а по факту прохождения всех таможенных и административных процедур. На складе в Дурбане (Южная Африка), например, мы обнаружили тысячи мешков с пшеницей, которые не были отражены в инвентаризационной ведомости управляющей складскими помещениями компании, и информация о них, соответственно, отсутствовала в системе LESS. Данные об этом грузе пшеницы не были занесены в

систему, поскольку процедуры переупаковки и таможенной проверки еще не были завершены.

119. В ходе аудиторской проверки деятельности регионального бюро в Йоханнесбурге было выявлено, что данные инвентаризации запасов растительного масла по состоянию на 31 октября 2017 года, проведенной управляющей складскими помещениями компанией, расходятся с данными, извлеченными из системы LESS на ту же самую дату, и такое расхождение составляет 68 т. После нескольких попыток найти причины расхождения оказалось, что оно возникло вследствие незанесения (по технической причине) в систему LESS данных о двух грузах.

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует стараться вносить данные в систему LESS в режиме реального времени, с тем чтобы превратить ее в полноценную систему отслеживания продовольственных товаров.

120. Второй системой ВПП является COMET (инструмент эффективного управления страновыми отделениями), которая предназначена для мониторинга операций, хода разработки программ и результатов деятельности партнеров по сотрудничеству ВПП⁴⁸.

121. Система COMET включает в себя важную документацию по управлению программной деятельностью, а также базу данных показателей эффективности проводимых ВПП мероприятий. Данная система является основополагающим элементом концепции институциональных результатов на период 2017–2021 годов, которая увязывает деятельность страновых отделений с целями в области устойчивого развития (ЦУР).

122. Становые отделения отвечают за внесение информации в систему COMET. Вносимая информация не является полностью одинаковой для всех отделений, что связано с отличиями в использовании системы COMET, в частности с разными датами ввода данных в систему.

123. Кроме того, введенная и обработанная в системе информация не всегда может быть использована сотрудниками штаб-квартиры. По требованию Отдела поставок (ОП) были предприняты меры для повышения качества данных о причинах потерь, имевших место в ходе распределения продовольствия. Проблема заключается в том, что в системе COMET обобщение данных о потерях не всегда осуществляется по факту возникновения потерь, как того требует ОП, а по группам; такое отражение информации о возникших потерях затрудняет использование информации сотрудниками, ответственными за материально-техническое обеспечение, вследствие чего последние могут столкнуться с необходимостью обработать файл, содержащий данные о различных видах несвязанных друг с другом потерь.

9. Оценка потерь

124. Учет данных о потерях ведется в системе LESS в близком к реальному режиму времени как на общемировом уровне, так и на уровне отдельных стран; ознакомиться с ними можно при помощи платформы INFOHUB. Анализ таких данных осуществляется в

⁴⁸ "Структура и функциональность COMET", Директива "Использование COMET". Департамент управления ресурсами. 12 апреля 2016 г. RM2016/004.

натуральном и денежном выражении на основе ряда критериев: причины, продукция, региональные бюро, страна и период.

125. Аудиторские проверки на местах показали, что среди сотрудников ВПП отсутствует единое видение потерь продовольственных товаров. То, как сотрудники подразделений понимают это понятие, зависит от того, как в таких подразделениях оно используется.

126. Таким образом, отражаемые в системе LESS потери рассчитаны при помощи метода оценки продовольственных товаров на основе эталона, как определено положениями руководства по применению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС)⁴⁹. The recording of the value of losses is automated, and the calculation is performed by an algorithm that calculates a moving average price or weighted average of the cost of food losses according to their purchase cost, all transport costs, and additional costs associated with repackaging the commodities in particular (fumigation, bagging, grinding, etc.). Данный метод оценки потерь используется в качестве справочного при ведении учета в системе LESS сотрудниками ВПП, при подготовке финансовой отчетности Отделом финансов и казначейства и при составлении отчета о потерях после поставки (ППП) Департаментом обслуживания операций (ДОО).

127. Второй метод – это метод оценки потерь, предлагаемый в модуле "Счет" (также в системе LESS), который предназначен для определения стоимости потерь, подлежащих вычитанию из суммы счета контрагента. В данном случае стоимость потерь определяется либо как цена продуктов, указанная в заказе, либо как цена продуктов, существовавшая на рынке в пункте прибытия, плюс транспортные и дополнительные затраты⁵⁰. В отличие от предыдущего метода, здесь расчеты осуществляются не по среднему значению. Право выбора между альтернативной ценой товара на момент покупки и рыночной сохраняется за страновым отделением; преследуемая при этом цель заключается в том, чтобы зафиксировать в счете контрагента большую стоимость. Таким образом, ВПП снижает риск перепродажи продуктов контрагентом по рыночной цене, превышающей цену, предложенную ВПП на момент закупки продовольственных товаров.

128. И наконец, третий метод предусматривает оценку потерь в соответствии с положениями страховой декларации, подписываемой ВПП в отношении каждой партии товаров. Такая оценка осуществляется путем сложения цены товаров, указанной в заказе, стоимости перевозки груза по морю, средневзвешенной суммы затрат, связанных с организацией доставки товаров по маршруту до конечного пункта поставки, или затрат НТХПР (наземная транспортировка, хранение и погрузочно-разгрузочные работы). Этот метод используется при направлении ВПП исков на возмещение потерь подлежащих страхованию товаров. Поскольку данный метод оценки применяется

⁴⁹ "Стоимость продовольственных товаров складывается из цены их закупки либо из их справедливой стоимости, если такие товары были переданы в качестве неденежных взносов, и всех прочих затрат, понесенных в связи с передачей товаров под контроль ВПП в пункте их первого ввоза в принимающую страну, где они подлежат распределению. Кроме того, эта стоимость включает любые существенные затраты на переработку или упаковку, например помол или расфасовку. Затраты определяются на средневзвешенной основе". Справочник ВПП "Стратегическое руководство по МСУГС".

⁵⁰ "Любая недостача или повреждение товаров, а также их утеря вследствие чрезмерного разлива или утечки, случившаяся в период вашей ответственности, вносится в дебет транспортных расходов, исходя из стоимости поставленных товаров или их рыночной стоимости в конечном пункте назначения, в зависимости от того, что окажется большим. Стоимость прибывших товаров в пункте назначения рассчитывается путем добавления всех транспортных и связанных с этим затрат к стоимости товаров". Статья 5.3.3 Руководства по перевозкам: — Сухопутный транспорт — Потери до поставки.

исключительно в отношении потерь, понесенных ВПП на этапе до поставки товаров⁵¹, он не учитывает затраты на транспортировку наземным транспортом после поставки или затраты ВПХПР (внутренние перевозки, хранение и погрузочно-разгрузочные работы).

129. **Ни одно из этих определений не является неточным с формальной точки зрения, так как каждое из них преследует определенные цели. Однако следует отметить, что при применении этих трех методов в случае с кражей грузовика, стоимость которого была отнесена на счет оператора складских помещений, разница между двумя крайними значениями составляет 20%⁵².**

130. В результате оценки, предусмотренной системой LESS, которая официально используется для учета потерь, полученная сумма может оказаться меньше суммы оценки на основе фактических затрат, указанной в счете контрагенту, или даже суммы, предусматривающей выплату компенсации.

131. Метод, используемый ВПП для оценки потерь организации при составлении финансовой отчетности, можно считать таким, который отвечает действующим стандартам ведения бухгалтерского учета, а также положениям руководства ВПП.

132. Не намереваясь поставить под сомнение такую политику ведения бухгалтерского учета, внешний аудитор считает, что в отношении значений, учет которых ведется в системе LESS, являющейся оперативным средством, ВПП мог бы рассмотреть целесообразность применения метода на основе не средневзвешенных, а фактических значений.

V. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

133. Аудиторская группа хотела бы выразить признательность Отделу поставок (ОП) и Отделу финансов и казначейства (ОФК), которые приняли участие в данной аудиторской проверке.

Конец замечаний аудиторов.

⁵¹ Вплоть до расширения сроков покрытия по предложению Исполнительного совета.

⁵² Пример, взятый из аудиторской проверки деятельности регионального бюро в Йоханнесбурге. LESS: 30 282 долл. США; счет: 34 200 долл. США; Отдел управления операционными рисками (ОУОР): 36 238 долл. США.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Приблизительная оценка совокупных издержек в связи с потерями в 2016–2017 годах⁵³

Losses	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	2016					2017				
	Losses by volume (mt)	Losses by value (USD)	Reductions in vendor invoices	Claims paid to WFP	Real losses (USD)	Losses by volume (mt)	Net losses by value (USD)	Reductions in vendor invoices	Claims paid to WFP	Real losses (USD)
Pre-delivery	10,791	6,084,737	2,977,054	3,275,710	1,816,676	11,199	5,939,588	3,695,082	9,896,029	- 5,188,135 (1)
Post-delivery	17,441	16,092,946		x	15,100,595	13,599	12,125,078		x	10,893,384 (2)
During distribution	2,668	1,977,991		x	985,640	3,679	2,473,338		x	1,241,644 (3)
Post-distribution	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Total	30,900	24,155,674	2,977,054	3,275,710	17,902,910	28,477	20,538,004	3,695,082	9,896,029	6,946,893
Premiums paid by WFP to the Captive insurance					6,217,921					6,130,785
Premiums paid to Re-insurer (Captive insurance)					452,734					561,278
Premiums paid to external insurer (Bilateral Shipments)					166,789					43,992
All costs associated to losses					24,740,354					13,682,947

⁵³ (1) 2016: 6 084 737 - 2 977 054*1/3 - 3 275 710 = 1 816 676; **2017**: 5 939 588 - 3 695 082*1/3 - 9 896 029 = - 5 188 135; **(2) 2016**: 16 092 946 - 2 977 054*1/3 = 15 100 595; **2017**: 12 125 078 - 3 695 082*1/3 = 10 893 384; **(3) 2016**: 1 977 991 - 2 977 054*1/3 = 985 640; **2017**: 2 473 338 - 3 695 082*1/3 = 1 241 644.

Легенда: сумма, на которую уменьшается сумма счета поставщиков в связи с относимыми на их счет потерями (колонка "с"), вычитается из суммы потерь, учтенных в финансовом модуле системы LESS (колонка "b"). Такое уменьшение суммы счета может иметь место на трех этапах процесса поставки продовольственных товаров. Таким образом, внешний аудитор вычел сторонние потери в денежном выражении из совокупной суммы, на которую в пользу ВПП была уменьшена сумма счета по каждой соответствующей статье. Кроме того, из указанной в первой строчке статьи («Потери до поставки») была вычтена сумма возмещения, выплаченная ВПП кэптивной страховой компанией; причем в 2016–2017 годах такой случай имел место лишь на данном этапе цепочки поставок.

Сокращения, используемые в документе

COMET	инструмент эффективного управления страновыми отделениями
СДМ	соглашения о деятельности на местах
МСУГС	Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора
ISSAI	Международные стандарты высших ревизионных учреждений
LESS	система поддержки материально-технического обеспечения
НПО	неправительственные организации
ОП	Отдел поставок
ОБКПП	Подразделение по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов
ЦУР	цель устойчивого развития
WINGS	Информационная сеть и глобальная система ВПП