



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

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

Distribution: General

Пункт 6 повестки дня

Дата: 12 мая 2021 года

WFP/EB.A/2021/6-G/1

Original: French

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

Для рассмотрения

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

Заключение внешнего аудитора по управлению информацией о бенефициарах

Проект решения*

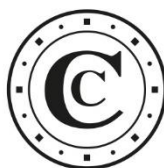
Исполнительный совет принимает к сведению «Заключение внешнего аудитора по управлению информацией о бенефициарах» (WFP/EB.A/2021/6-G/1) и ответ руководства (WFP/EB.A/2021/6-G/1/Add.1) и призывает принять дальнейшие меры по выполнению содержащихся в нем рекомендаций внешнего аудитора с учетом соображений, высказанных Исполнительным советом в ходе их обсуждения.

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

Координатор:

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

Cour des comptes
FRANCE



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

АУДИТОРСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО УПРАВЛЕНИЮ ИНФОРМАЦИЕЙ О
БЕНЕФИЦИАРАХ

2020 финансовый год

НОМЕР ДЛЯ ССЫЛОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ: РАМ-2020-3



СОДЕРЖАНИЕ

<u>Тос72251974</u>	
РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЕ ПРОВЕДЕНИЮ	5
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	9
III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	11
1. Надежность информации	13
1.1 Неизбежный предел приближения.....	13
1.2 Факторы, лежащие в основе приблизительности расчётов	15
1.3 Методы коррекции	18
1.4 Партнеры по выполнению.....	21
2. Полезность информации	23
2.1 Прямые и косвенные бенефициары.....	23
2.2 Степень поддержки.....	25
2.3 Адресация наиболее уязвимых слоев населения	27
2.4 Совместное использование данных	29
3. Системы управления информацией	32
3.1 Информация и подотчетность.....	32
3.2 Несоответствие информационных систем.....	33
4. Управление информацией	37
4.1 Выявление рисков	38
4.2 Механизмы координации	39
IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	41
ПРИЛОЖЕНИЯ	42
Приложение 1. Представление бенефициаров в соответствии с данными годовых отчетов о результатах деятельности	42
Приложение 2. Опрос, проведенный внешним аудитором	43
Приложение 3. Вопросы, которые может задать донор или член Исполнительного совета	48

РЕЗЮМЕ

ВПП необходимо иметь надежные и прозрачные данные для работы по поддержке своих бенефициаров и составлению отчетности, а также для завоевания доверия доноров и других заинтересованных сторон. Данное заключение включает пять основных выводов.

1 — Число бенефициаров ВПП ООН следует считать оценочным. Хотя цифра в 114 миллионов бенефициаров в 2020 году, занимающая центральное место в сообщениях ВПП, не является неверной, она является результатом арифметического подсчета лишь частично. ВПП должна четко указывать в своих публичных отчетах, что эта информация является в какой-то мере приблизительной, и упоминать о методологических ограничениях относительно тех цифр, о которых она сообщает.

2 — В информации о бенефициарах имеются многочисленные приближения, в связи с чем невозможно предусмотреть полный контроль над данными. В число причин приближения входят ограничения, касающиеся безопасности, чрезвычайные ситуации или зависимости от правительственных партнеров. Правила и инструменты, используемые для подсчета бенефициаров, варьируются в зависимости от страны и типа трансферта. Методы корректировки исходных данных, которые должны позволить избежать подсчета одних и тех же бенефициаров более одного раза, страдают пробелами. Качество данных о бенефициарах также зависит от качества сотрудничающих партнеров, которое бывает весьма неоднородным.

3 — У ВПП имеются возможности для повышения полезности данных. Оценка общего числа косвенных бенефициаров остается несовершенной ввиду различий в подходах, и представляется более целесообразным использовать эту информацию на разовой основе в качестве показателя результатов в той или иной стране. Более того, при отсутствии адекватных показателей степень охвата наиболее уязвимых групп населения оценивается поверхностно. Аналогичным образом, отсутствуют количественные данные, способные отражать интенсивность предоставляемой поддержки, поскольку ВПП объединяет бенефициаров, которые получили аварийный рацион один раз, с бенефициарами, пользующимися программой питания в течение года. Необходимо добиться прогресса в обмене данными с основными партнерами, например, путем предоставления им доступа к COMET. Механизмы обратной связи с бенефициарами имеет менее двух третей страновых отделений, хотя такая обратная связь может быть полезной для повышения достоверности данных.

4 — Двумя приоритетными задачами являются интеграция информационных систем и их скоординированное развертывание. Две из четырех основных информационных систем ВПП — SCOPE и COMET — тесно связаны с управлением бенефициарами, но на практике дополняются многочисленными местными системами, которые иногда находятся в зачаточном состоянии. Важным аспектом последующей многолетней стратегии развития информационных систем должны стать надежность, распространение на местах и интеграция этих инструментов.

5 — Необходимо усилить управление информацией о бенефициарах. ВПП не считает полноценным стратегическим риском качество информации о бенефициарах и возможные ошибки при включении. Информационные риски учитываются по секторам, например, с точки зрения защиты данных. В конечном счете, поступающая информация о бенефициарах обрабатывается различными подразделениями штаб-квартиры, совместно или по отдельности. Ожидаемый общий прогресс в плане информации о бенефициарах не может быть достигнут без надлежащего руководства и более тесной координации действий.

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

1. В соответствии с нашими письмами-уведомлениями от 27 мая 2020 года и 6 января 2021 года группа из пяти аудиторов провела аудиторскую проверку в штаб-квартире ВПП в Риме в два этапа — с 20 по 24 июля 2020 года и с 11 по 22 января 2021 года. Помимо этого, 2, 15 и 16 октября 2020 года были проведены две промежуточные дистанционные аудиторские проверки. В составлении данного заключения сыграли свою роль и аудиторские проверки восьми отделений на местах¹, проведенные дистанционно осенью 2020 года, целью которых было изучение управления информацией о бенефициарах, охватываемых мероприятиями ВПП. Кроме того, группа провела интервью с представителями пяти партнерских организаций ВПП², а также опрос директоров региональных и страновых отделений в декабре 2020 года, при этом доля ответивших составила 85%.
2. Решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании положения 14.1 Финансовых положений ВПП, функция внешнего аудита ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года была возложена на Первого председателя Счётной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье XIV Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме заявок на должность внешнего аудитора. Круг обязанностей по этому мандату определен в объявлении о приеме кандидатур и в предложении услуг Счётной палаты, в частности, её подробным техническим предложением, утверждённым Исполнительным советом.
4. В обязанности внешнего аудитора входит проверка финансовой отчётности ВПП (положение 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтёт необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчётности, внутренних механизмов финансового контроля и в целом системы администрирования и управления ВПП (положение 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии с положением 3.1 Финансовых положений Директор-исполнитель несёт ответственность перед Исполнительным советом и подотчётен ему в вопросах финансовой деятельности ВПП.
6. С Секретариатом ВПП был составлен договор об оказании услуг с целью обеспечения четкого понимания обязанностей руководства и внешнего аудитора в соответствии с Международными стандартами аудита. Помимо этого, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор информирует Секретариат о масштабах предстоящей работы.
7. Настоящее заключение с подробной информацией об аудиторских проверках, запланированных с июля 2020 года по июнь 2021 года, включен в ежегодный план работы внешнего аудитора, представленный Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2020 года. В соответствии со своим кругом обязанностей внешний аудитор должен ежегодно составлять аудиторское заключение по финансовой отчетности ВПП (утверждаемое Исполнительным советом) с прилагаемым заключением о состоянии счетов, два

¹ Страновые отделения ВПП в Бенине, Египте, Эквадоре, Мадагаскаре, Никарагуа, Руанде, Судане и Замбии.

² УВКБ ООН (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев), ИОМ (Международная организация по миграции), ЮНИСЕФ (Детский фонд ООН), ЕСНО (Генеральный директорат Европейской Комиссии по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи) и организация World Vision International.

доклада о результативности и правомерности управления ВПП, называемые также «докладами об аудиторской проверке результативности» (представляются на рассмотрение Исполнительного совета), и восемь писем в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения отделений на местах (региональных бюро и страновых отделений). Помимо этого, внешний аудитор также утверждает проект ежегодного доклада о выполнении своих прежних рекомендаций, представляемый Секретариатом на рассмотрение Исполнительного совета.

8. Аудиторская проверка управления информацией о бенефициарах ВПП была проведена в соответствии с Международными стандартами для высших ревизионных учреждений в отношении аудиторских проверок эффективности и соблюдения нормативных положений, Финансовыми положениями ВПП и содержащимся в приложении к ним дополнительным кругом обязанностей. Согласно этим стандартам, внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, проявлять профессиональное суждение и критическое мышление в ходе всей аудиторской проверки.

9. Основная цель аудиторской проверки заключалась в следующем:

- уточнить понятие бенефициара и правила подсчета бенефициаров в зависимости от вида предоставляемой помощи и представляющих интерес групп населения;
- проанализировать, с точки зрения надежности используемых методов, управление данными бенефициаров на протяжении всего цикла — от оценки потребностей до сбора, обработки, анализа и мониторинга данных;
- понять, как эти данные собираются, измеряются и оцениваются, чтобы помочь руководителям ВПП принимать управленческие решения;
- проанализировать качество отчетности по бенефициарам на уровне страновых отделений и штаб-квартиры.

10. В широком смысле вопрос заключался в том, является ли информация, предоставляемая Исполнительному совету, донорам и руководству (штаб-квартире), точной, полной, своевременной, полезной, подходящей для ее получателей и надежной, как того требуют руководящие принципы ВПП в отношении качества данных³.

11. Учитывая работу, недавно проведенную Управлением внутреннего аудита, и руководство по информационным системам бенефициаров (прежде всего цифровая платформа для управления информацией о бенефициарах и трансфертах [SCOPE]) и по защите персональных данных бенефициаров, внешний аудитор не стал углубленно рассматривать эти области.

12. Каждое замечание и каждая рекомендация обсуждались с соответствующими сотрудниками, в частности, с сотрудниками Отдела программ — гуманитарная деятельность и деятельность в области развития (PRO), Отдела оценки и мониторинга исследований (RAM), Отдела корпоративного планирования и эффективности деятельности (CPP) и Отдела технологий (TEC). Заключительное заседание по итогам аудиторской проверки состоялось 22 января 2021 года в штаб-квартире в Риме в присутствии директоров вышеупомянутых подразделений. Секретариат подтвердил достоверность фактов, изложенных в предварительном докладе, который был отправлен 4 февраля 2021 года. В этом заключении полностью учтены замечания и ответы секретариата, представленные в письменном виде 4 марта 2021 года, а также замечания и ответы, полученные от Управления внутреннего аудита 3 марта 2021 года.

³ Руководство по качеству данных. Отдел исследований, оценки и мониторинга. Декабрь 2020 года.

13. В ходе аудиторской проверки, проводимой в соответствии с международными стандартами, на основе соответствующих критериев проводится проверка эффективности и соблюдения нормативных положений, а также анализ причин любых несоответствий этим критериям. Цель заключается в том, чтобы ответить на основные вопросы аудиторской проверки и выработать рекомендации по улучшению ситуации. Первым шагом при проведении аудиторской проверки является определение предмета проверки, т. е. того, оценку какой информации или каких мероприятий необходимо провести. Предмет проверки может иметь различную природу и обладать разными характеристиками, в зависимости от задач аудита. Надлежащий предмет проверки подлежит идентификации и логически согласуемой оценке или оценке по критериям таким образом, чтобы собрать в ходе аудита достаточные и надлежащие доказательства для составления аудиторского мнения или заключения⁴.

14. Для проведения проверки внешний аудитор подготовил логическую классификацию этапов, связанных с целями, которые преследует ВПП в отношении управления информацией о бенефициарах, разделив их на непосредственные, оперативные и стратегические цели. Для достижения каждого типа целей программа стремится к различным типам результатов: непосредственные цели преобразуются в фактические результаты; оперативные цели предполагают результаты, требующие более качественной оценки; стратегические цели проявляются через ожидаемые долгосрочные воздействия, анализ которых является скорее вопросом оценки. Ожидаемые результаты, конечные результаты и последствия, прописанные в этой логической рамочной основе, представляют собой базовые критерии для оценки эффективности работы. Степень сложности достижения целей варьируется в зависимости от их статуса, а в некоторых случаях, особенно в отношении ожидаемого воздействия, она часто выходит за рамки проверки эффективности и тяготеет к области оценки.

⁴ ISSAI 100, пункты 22 и 26.

Логическая рамочная основа для управления информацией о бенефициарах ВПП

Непосредственные цели	Оперативные цели	Стратегические цели
<ul style="list-style-type: none"> Иметь четкие представления о понятии бенефициаров. Иметь конкретные и единые процедуры для обработки информации о бенефициарах. Развернуть и внедрить информационные системы, приспособленные для обработки информации о бенефициарах. Составить график работы по верификации и проверке данных о бенефициарах. Использовать и распространять информацию о бенефициарах, имеющуюся у ВПП. Обеспечивать последовательное руководство усилиями по повышению качества данных о бенефициарах в штаб-квартире и на местах. 	<ul style="list-style-type: none"> Создавать точные и надежные данные о бенефициарах. Своевременно предоставлять данные о бенефициарах. Осуществлять надежный мониторинг операций. Ознакомиться с различными условиями, при которых происходит сбор информации о бенефициарах. Обеспечивать защиту персональных данных, переданных в ВПП бенефициарами. Дать ВПП возможность применять более качественный подход. 	<ul style="list-style-type: none"> Иметь надежные данные для поддержки действий ВПП по защите интересов. Направлять усилия ВПП в правильном направлении, особенно в сторону наиболее уязвимых слоев населения. Быть надежным партнером в международном сообществе. Прозрачно отчитываться о предпринимаемых усилиях перед донорами и другими заинтересованными сторонами. Обеспечивать возможность проведения оценки результатов вмешательства ВПП в соответствующих странах.
Мероприятия	Результаты	Итоги

Источник: внешний аудитор.

15. В связи с ограничениями на поездки, вызванными ситуацией в области здравоохранения, группы внешнего аудита проводили все промежуточные проверки отделений на местах дистанционно. Учитывая более длительные сроки из-за того, что работа велась отчасти дистанционно, не удалось охватить некоторые темы, такие как стоимость управления информацией о бенефициарах или защита персональных данных. Более того, доказательства, полученные в ходе аудиторской проверки, не подкреплены визуальными наблюдениями, особенно в части мониторинга распределения на местах. Сожалея о том, что эти ограничения негативно сказались на качестве собранной информации и диалоге с аудиторской группой, внешний аудитор считает, что они не помешали сбору доказательств, на основании которых можно сформировать мнение.

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

16. Эти рекомендации классифицированы в порядке приоритетности:

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

Область	Приоритет	Рекомендации
Надежность	1	1. Внешний аудитор рекомендует подготовить методологические приложения с указанием условий и ограничений подсчета бенефициаров в качестве поддержки данных о бенефициарах, представляемых в годовых отчетах страновых отделений и годовом отчете о деятельности.
Надежность	1	2. Внешний аудитор рекомендует установить рейтинг страновых отделений на основе перечисленных десяти критериев качества информации и включать его в информацию, предоставляемую Исполнительному совету.
Надежность	2	3. Внешний аудитор рекомендует усилить оценку эффективности работы сотрудничающих партнеров, чтобы иметь показатель, с помощью которого можно определять качество данных, которые они собирают.
Полезность	3	4. Внешний аудитор рекомендует оценивать косвенных бенефициаров, когда это возможно и уместно, в ежеквартальных и полугодовых отчетах о деятельности страновых отделений и в ходе оценки программ.
Полезность	1	5. Внешний аудитор рекомендует сообщать о продолжительности оказания помощи бенефициарам по видам деятельности и по странам.
Полезность	2	6. Внешний аудитор рекомендует принять директиву, позволяющую лучше учитывать качественные критерии адресации бенефициаров на этапах регистрации и отчетности.
Полезность	2	7. Внешний аудитор рекомендует систематически отчитываться о подготовке отчетов о мониторинге результатов на региональном и центральном уровнях и принимать меры для обеспечения их регулярной публикации.
Полезность	3	8. Внешний аудитор рекомендует предоставить партнерам и донорам ВПП доступ к аналитическим данным на информационной панели COMET.
Информационные системы	1	9. Внешний аудитор рекомендует разработать централизованный план развертывания и гармонизации систем управления информацией о бенефициарах в целевых странах и, в частности, определить график развертывания SCOPE.
Информационные системы	1	10. Внешний аудитор рекомендует соединить SCOPE и COMET в 2021 году.

Область	Приоритет	Рекомендации
Управление	2	11. Внешний аудитор рекомендует в ходе следующего ежегодного анализа рисков добавить оценку стратегического риска, касающегося ошибок при включении и исключении бенефициаров.
Управление	1	12. Внешний аудитор рекомендует создать в штаб-квартире постоянный координационный механизм для различных структур, отвечающих за информацию о бенефициарах, под руководством Департамента разработки программ и политики.

III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

17. Основным элементом восприятия эффективности Программы является внимание, уделяемое бенефициарам, на которых направлена деятельность ВПП, и, в частности, качество информации о них. Прямая помощь людям, находящимся в ситуации отсутствия продовольственной безопасности, соответствует первым трем из пяти стратегических целей, принятых ВПП в ее Стратегическом плане (2017–2021 гг.):⁵ прекращение голода, улучшение питания и обеспечение продовольственной безопасности. Как отмечено в круге ведения штаб-квартиры и региональных бюро ВПП на февраль 2019 года, «бенефициары остаются в центре работы ВПП».

18. Учитывая, что бенефициары находятся на местах, ответственность за сбор, обработку и анализ этой информации лежит в первую очередь на страновых отделениях в рамках реализации их страновых стратегических планов (ССП). Соответствующие задачи описаны в Руководстве по программе 2016 года. Региональные бюро оказывают страновым отделениям техническую поддержку и контролируют их работу в отношении бенефициаров.

19. Управление информацией о бенефициарах основано на семиэтапном цикле, в котором задействованы различные компоненты ВПП на местах и в штаб-квартире.

Рисунок 1. Цикл управления информацией о бенефициарах⁶



16/10/2020

Источник: внешний аудитор.

⁵ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev 2.

⁶ 1-Оценка потребностей: количественная оценка страновым отделением оперативных потребностей для выполнения мандата ВПП на территории, охватываемой страновым отделением. 2-Приоритизация и отбор бенефициаров: определение социально-демографических критериев для выделения приоритетных групп населения на той или иной территории. 3-Регистрация: данные о бенефициарах программы регистрируются в информационных системах ВПП, чтобы обеспечивать возможность их мониторинга. 4-Трансферты: предоставление бенефициарам товаров или услуг в соответствии с мандатом ВПП. 5-Мониторинг операций: в свете условий работы программ оценивается актуальность процесса определения целевой аудитории бенефициаров для выявления возможностей для улучшения. 6-Оценка эффективности и анализ данных: собранные данные о бенефициарах анализируются с целью оптимизации предпринимаемых действий. 7-Отчетность перед Исполнительным советом и донорами: адресованная донорам и Исполнительному совету информация о результатах финансируемой деятельности.

20. Широкий охват информации о бенефициарах не вынудил ВПП возложить ответственность исключительно на штаб-квартиру. Эта задача возложена на несколько отделов в различных департаментах: PRO, которая оказывает поддержку отделениям при проведении операций, оказании помощи бенефициарам и отчетности перед бенефициарами; RAM, который анализирует собранные данные о бенефициарах для оказания содействия оптимизации деятельности организации; CPP, который отвечает за отчетность перед Исполнительным советом и, в частности, за подготовку ежегодного отчета о деятельности; ТЕС, который обеспечивает бесперебойную работу действующих в ВПП внутренних систем информации о бенефициарах (через Сектор обслуживания бенефициаров), в частности, системы регистрации бенефициаров SCOPE.

21. В своей недавней работе на местах Управление внутреннего аудита (OIGA) часто обращало внимание на недостатки в информации о бенефициарах: в ходе 15 из 17 аудиторских проверок отделений на местах⁷, проведенных ей в период с 2018 по 2020 год, сообщалось о замечаниях такого рода, касавшихся адресации (в 7 из 15 отчетов), регистрации бенефициаров (11 отчетов), мониторинга (8 отчетов) и отчетности (11 отчетов).

22. В силу самой природы ВПП, которая призвана вмешиваться в чрезвычайных ситуациях или в особо трудных местах, полный контроль над информацией о бенефициарах является иллюзорным. Этот факт признается в руководстве по оценке и подсчету бенефициаров: «Хотя страновые отделения всегда должны стремиться оценивать и подсчитывать бенефициаров с максимальной строгостью и точностью, ВПП работает в условиях, которые не всегда позволяют добиться полной точности»⁸.

23. Однако необходимо понимать ограничения, с которыми ВПП сталкивается в этой области, для обеспечения ее способности устранять их, повышать эффективность своей работы и улучшать подотчетность, а также в целом добиваться зрелости, чтобы оставаться эталонной организацией в деятельности по содействию продовольственной безопасности. Как отмечает Сеть оценки эффективности деятельности многосторонних организаций (МОПАН) в своей последней оценке деятельности ВПП (апрель 2019 года)⁹, операции, касающиеся информации о бенефициарах, остаются одной из основных направлений улучшения ее работы.

24. ВПП уделяет все больше внимания вопросу информации о бенефициарах. За последние 18 месяцев она выпустила ряд руководств, в которых дала полезные разъяснения идей и требований или предоставила рекомендации по методам¹⁰. Судя по всему, она прекрасно понимает, что необходимо найти баланс между потребностью в более эффективном сборе и обработке постоянно растущих и более точных данных о бенефициарах, с одной стороны, и растущей заботой о защите персональных данных, с другой.

25. На момент проведения аудиторской проверки эти общие рекомендации еще не были воплощены в жизнь. Как прокомментировал внешнему аудитору один из региональных директоров, «в отношении качества данных существует недостаточная подотчетность». Другой

⁷ Бангладеш, Нигерия, Сомали и Южный Судан в 2018 году; Чад, Гондурас, Либерия, Нигер, Судан, Тунис, Пакистан и Перу в 2019 году; Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Мьянма, Уганда и Йемен в 2020 году.

⁸ Руководство по оценке и подсчету бенефициаров. Сентябрь 2019 года.

⁹ Оценки МОПАН за 2017–2018 годы (апрель 2019 года): «Процессы и механизмы контроля, связанные с проверкой бенефициаров, профилированием и определением приоритетов, управлением идентификационной информацией и управлением данными».

¹⁰ Это касается вопросов адресации (май и декабрь 2020 года), управления идентификационными данными бенефициаров (май 2019 года), оценки и подсчета бенефициаров (сентябрь 2019 года), а также, в более общем плане, качества данных (октябрь 2020 года). См. ниже.

региональный директор сказал: «Улучшения в любом аспекте управления информацией, вероятно, окажут значительное влияние на эффективность нашей работы».

1. Надежность информации

1.1 Неизбежный предел приближения

26. В своих сообщениях Исполнительному совету, донорам и широкой общественности ВПП уделяет особое внимание количеству бенефициаров, охватываемых ее работой. В своем годовом отчете о деятельности за 2019 год, представленном в июле 2020 года, она сообщила об охвате 97,1 миллиона бенефициаров¹¹. В ноябре 2020 года она заявила, что на фоне эпидемии COVID-19 за первые девять месяцев 2020 года была оказана прямая продовольственная помощь 96,6 миллионам человек¹², включая денежные переводы. В течение года в заявлении Исполнительного директора, предваряющем финансовые отчеты за декабрь 2020 года, эта цифра была увеличена до 114 миллионов бенефициаров.

27. На местах сообщения ВПП отражают количество бенефициаров, о которых сообщается в страновых сводках, доступных на сайтах страновых отделений, однако в действительности эти цифры — не более чем оценочные.

28. Кроме того, для руководства своей работой ВПП также опирается на количественные данные:

Таблица 1. Целевые показатели прямых бенефициаров (миллионы человек)

Показатели	Целевой показатель на 2019 год	Целевой показатель на 2020 год	Предлагаемый пересмотренный целевой показатель на 2020 год
Общее число бенефициаров, охваченных продовольственными и денежными трансфертами ВПП	78,8	81	87,8
Количество школьников, охваченных мероприятиями по организации школьного питания	17,7	17,7	22,2
Количество лиц, являющихся получателями по программам предоставления специального питания	22,4	23,5	18,8
Количество лиц, являющихся получателями по программе продовольственной помощи в обмен на активы	10,9	11,7	14,7

Источник: План управления ВПП (2020–2022 гг.) (WFP/ЕВ.2/2019/5-A/1), таблица V.1. стр. 76.

¹¹ Подробное представление данных о бенефициарах в годовых отчетах о деятельности см. в приложении 1.

¹² Глобальные новости ВПП в связи с COVID-19: ноябрь 2020 г. — Растущие потребности, ответные меры на сегодняшний день и мероприятия, запланированные на 2021 год. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000121038.pdf>.

29. В ходе опроса¹³ директоров страновых отделений, проведенного внешним аудитором, 25% ответивших¹⁴ считают, что информация о количестве бенефициаров является приблизительной, т.е. имеет погрешность в 10% или более.

30. В разных странах предлагаются разные причины для объяснения таких предполагаемых пределов погрешности: трудности с выявлением совпадений между бенефициарами различных мероприятий (Демократическая Республика Конго, Бурунди); несвоевременное предоставление отчетов о распределении партнеров (Судан); реальный размер домохозяйства относительно множителя пять, рекомендуемого в институциональных руководствах (Гаити, Мадагаскар, Мали, Турция); отсутствие развертывания SCOPE (Мьянма, Южный Судан).

31. Эпидемия COVID-19, которая с марта по ноябрь 2020 года классифицировалась как глобальная чрезвычайная ситуация третьего уровня¹², иногда приводила к ослаблению контроля на местах, обычно проводимого страновыми отделениями¹⁵, что могло снизить уровень доверия к полученным данным и повлиять на качество данных, представленных в ежегодном отчете о деятельности за 2020 год.

32. Хотя, по данным опроса, менее 10 процентов директоров страновых отделений считают, что вызванный COVID-19 кризис серьезно повлиял на их возможности по обработке данных, он внес новые факторы неопределенности в информацию о бенефициарах в результате изменения способа распределения продовольственных пайков, например, удвоения порций для уменьшения частоты общения с бенефициарами (Мадагаскар и Судан). Необходимо также учитывать изменения в определенных формах помощи (например, переход от школьного питания к пайкам на дом, который произошел в Судане после марта 2020 года) и, в целом, сокращение числа проверок на местах, проводимых страновыми отделениями (передача контроля третьим сторонам в Афганистане или Эфиопии) или местными отделениями (Мадагаскар, Руанда и Судан).

33. Как будет показано в последующих разделах¹⁶ данного заключения, ограничения на каждом этапе предоставления обратной связи с данными вызывают риск приблизительности или даже ошибок в данных до их ввода в инструмент эффективного управления страновыми отделениями (COMET). Особенно это касается тех случаев, когда страновое отделение не проводит систематического анализа перечней бенефициаров. Например, недавний внутренний аудит странового отделения в Эфиопии¹⁷ показал, что было проведено недостаточно проверок, чтобы определить, обеспечивает ли точность и полноту процесс консолидации тех количеств бенефициаров, которые предоставляются государственными партнерами по сотрудничеству на региональном уровне.

34. Такая ситуация заставляет признать, что информация о зарегистрированных бенефициарах и оказанной им помощи имеет технические ограничения в плане ее

¹³ См. приложение 2.

¹⁴ Бутан, Буркина-Фасо, Колумбия, Корейская Народно-Демократическая Республика, Джибути, Доминиканская Республика, Эфиопия, Исламская Республика Иран, Либерия, Малави, Непал, Никарагуа, Нигер, Руанда, Южный Судан, Шри-Ланка, Тунис и Замбия.

¹⁵ В записке ED COVID-19 Controls Inquiry (сентябрь 2020 года), составленной по результатам расследования в подразделениях штаб-квартиры и страновых отделениях, говорится, что «адресация бенефициаров, регистрация и проверка усложнены из-за ограничений на передвижение и мер по дистанцированию».

¹⁶Главы 2.2 и 2.3.

¹⁷ Внутренний аудит операций ВПП в Эфиопии, отчет AR/20/05.

достоверности, которая может быть разной в зависимости от контекста и о которой необходимо сообщать на уровне страновых отделений и центрального аппарата.

Рекомендация № 1. Внешний аудитор рекомендует подготовить методологические приложения с указанием условий и ограничений подсчета бенефициаров в качестве поддержки данных о бенефициарах, представляемых в годовых отчетах страновых отделений и годовом отчете о деятельности.

1.2 Факторы, лежащие в основе приблизительности расчётов

35. Предел погрешности, применяемый к данным бенефициаров, является результатом различных факторов. Качество собранных данных варьируется в зависимости от страны, вида деятельности и партнера.

36. В некоторых странах ситуация в сфере безопасности не допускает регулярного и прямого доступа к бенефициарам, что влияет на качество отчетности. По сообщениям расположенного в Пакистане¹⁸ странового отделения, некоторые данные о бенефициарах по соображениям безопасности собираются вручную на бумаге. Страновое отделение Сирийской Арабской Республики подтверждает, что стабилизация конфликта спустя 18 месяцев позволила добиться прогресса в обеспечении прозрачности его деятельности и улучшении подотчетности¹⁸.

37. В течение ряда лет ВПП все чаще приходится работать в чрезвычайных условиях¹⁹, что вызывает необходимость составления оценок. Хотя эта ситуация учтена в записке об оценке и подсчете бенефициаров⁸, она влияет на надежность информации, собираемой страновыми отделениями, когда они сталкиваются с большим наплывом бенефициаров, что заставляет их полагаться на оценки, что допускается руководством. Например, в Бангладеш Управление внутреннего аудита в 2018 году²⁰ выявило неспособность обновить базу данных бенефициаров (рождений и смертей) после прибытия беженцев рохинья, что послужило основанием для объявления чрезвычайной ситуации третьего уровня. При этом не указывается количество бенефициаров, количество которых было оценено, а не подсчитано.

38. Данные о бенефициарах, как правило, являются результатом оценки количества членов каждого домохозяйства, хотя эта ситуация не является систематической. В соответствии с вышеупомянутым руководством, если количество членов семьи неизвестно, а поддержка оказывается всей семье, рекомендуется использовать коэффициент умножения, например, пять. Однако эта цифра не всегда соответствует средней наблюдаемой ситуации: директор странового отделения на Гаити считает, что размеры домохозяйств сильно варьируются, и это правило влияет на точность данных²¹.

39. У ВПП может возникать необходимость работать с внешними данными, поступающими от международных партнеров (Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), через его базу данных ProGres) или правительственных партнеров (Турции, Корейской Демократической Республики и т.д.), в частности, когда она оказывает помощь беженцам (21,2%

¹⁸ Результаты опроса директоров страновых отделений по данным о бенефициарах. Внешний аудитор. Январь 2021 года, вопрос 6, приложение 2.

¹⁹ В 2019 году 59 процентов бенефициаров приходились на страны с чрезвычайной ситуацией 2 или 3 уровня.

²⁰ Внутренний аудит операций ВПП в Бангладеш. OIGA. Отчет IR/18/19. Декабрь 2017 года.

²¹ Опрос, проведенный внешним аудитором. См. приложение 2.

бенефициаров в 2019 году). Уровень уверенности в отношении данных может быть разным в зависимости от рассматриваемых категорий бенефициаров (перемещенные лица, беженцы, жители и т.д.). Например, директор странового отделения в Эфиопии считает, что зависимость странового отделения от правительственной отчетности создает возможность получения неточных данных в той мере, в какой эти данные не полностью контролируются ВПП²². Качество данных, получаемых от этих третьих сторон, не обязательно хуже, но ВПП не может давать гарантий на таком же уровне, как если бы она полностью контролировала их. Например, в Судане внешний аудитор обнаружил значительные отклонения в оценках количества беженцев, сделанных ВПП и УВКБ ООН, в результате неспособности обновить списки, отправленные ВПП, и невозможности определить местонахождение беженцев в стране.

40. Степень уверенности в качестве информации о бенефициарах отличается в зависимости от вида деятельности. В частности, школьное питание (17,7 млн бенефициаров в 2019 году) осуществляется в большинстве случаев без контроля страновых отделений за составлением списков, который возлагается на местные органы власти, не всегда имеющие списки имен бенефициаров. В таких случаях объем оказываемой ВПП помощи не основывается на индивидуальном распределении. Проактивная проверка соблюдения этических принципов в области школьного питания, проведенная Управлением Генерального инспектора (2020), подчеркнула ограниченный характер уверенности в количестве детей, которые фактически обслуживаются в школах.

41. Когда ВПП осуществляет несколько различных мероприятий, направленных на одну и ту же группу людей, процесс устранения дублирования бенефициаров с целью охвата уникальных бенефициаров является непростым (см. ниже, глава 1.3). Согласно заявлению странового отделения в Малави, «поскольку ВПП переходит к более комплексному подходу, в соответствии с которым уязвимым домохозяйствам предназначается всеобъемлющий пакет услуг (т.е. профилактика неполноценного питания, школьное питание и целый ряд мероприятий, направленных на повышение устойчивости), необходимо лучше понимать природу дублирования бенефициаров»²³. Проблемой может быть и наращивание видов деятельности, как, например, в Шри-Ланке, где страновое отделение стремится увеличить синергию между различными видами деятельности, одновременно признавая, что «в результате существует риск снижения точности количества уникальных бенефициаров»²³.

42. При использовании биометрических данных многие страновые отделения считают, что приложение SCOPE обеспечивает более высокий уровень надежности, чем другие инструменты для отслеживания данных о бенефициарах (например, инструмент сбора оперативных данных MoDA или таблицы Excel)²⁴. Однако эта уверенность зависит от полноты, точности и надежности данных о каждом бенефициаре, позволяющих идентифицировать его как уникального

²² Результаты опроса директоров страновых отделений по данным о бенефициарах, внешний аудитор, январь 2021 года. Директор странового отделения в Шри-Ланке пришел к такому же выводу: «Идеальная ситуация — это когда ВПП несет полную ответственность за все этапы предоставления помощи (от адресации до передачи, с информацией, поступающей через интегрированные цифровые системы). В контексте развития, где ВПП часто работает через правительственные учреждения, которые отвечают за управление данными и конфиденциальность данных своих граждан, способность ВПП контролировать всю цепочку информации может быть затруднена, поскольку ВПП не в состоянии официально обязывать правительство придерживаться определенных форматов/стандартов, которые должны быть предметом переговоров (в отличие от ситуации с НПО, для которых такие вопросы решаются через соглашения местного уровня); нет у ВПП и корпоративных инструментов для урегулирования этой ситуации».

²³ Опрос внешнего аудитора, вопрос 11, приложение 2.

²⁴ В Ираке страновое отделение считает информацию о бенефициарах достоверной на 99 процентов благодаря повсеместному использованию SCOPE в своей деятельности.

бенефициара. Действительно, внешний аудитор, а также отчеты о внутренних аудиторских проверках отмечают недостатки, присущие некоторым таким данным.

43. В 2020 году только 21,4 процента личностей, зарегистрированных через SCOPE, были связаны с цифровыми отпечатками пальцев; биометрические данные обеспечивают наилучшую гарантию подтверждения личности бенефициара²⁵. Эта ситуация варьируется в зависимости от страны. В качестве примера можно привести обзор странового отделения в Сомали²⁶, который показал, что только в 49 процентах случаев местной регистрации бенефициаров снимались биометрические данные.

44. Из 63,7 миллиона личных данных, перечисленных в SCOPE по состоянию на 31 декабря 2020 года, ВПП провела инвентаризацию 16,2 миллиона стандартизированных профилей — 25 процентов от общего числа — без данных о фамилии, возрасте или имени. Страновые отделения прибегают к этим анонимным счетам в чрезвычайных ситуациях, когда запись личных данных может подвергнуть бенефициара опасности, или потому, что зарегистрирован только глава домохозяйства, а остальные его члены учтены.

45. В шести странах, в которых мы получили перечень бенефициаров, зарегистрированных до 2020 года (Бенин, Эквадор, Египет, Мадагаскар, Руанда и Турция), 85% дат рождения были неправильными или не были зарегистрированы.

46. Нет уверенности в том, что все ежегодные бенефициары, зарегистрированные в SCOPE, сохраняют активный статус и фактически получают помощь в данном году. Внутренний аудит странового отделения в Демократической Республике Конго в 2020 году показал, что с активными бенефициарами могут быть связаны менее 50 процентов личных данных, зарегистрированных в SCOPE в Демократической Республике Конго²⁷.

47. Окончательное качество данных зависит от наличия и эффективности внутреннего контроля, функционирующего на каждом этапе этого цикла. В Южном Судане внутренняя аудиторская проверка 2018 года показала, что «для регистрации и положительной верификации бенефициаров в Южном Судане не хватает надежных и безопасных систем [...], гарантирующих наличие и эффективность внутреннего контроля над процессами управления информацией и данными о бенефициарах», в результате чего было рекомендовано «определить процессы и провести проверку качества данных, собранных третьими сторонами»²⁸.

48. В целом внешний аудитор считает, что для того, чтобы страновое отделение могло предоставлять данные оптимального качества, необходимо соблюдать десять условий.

²⁵ Согласно докладу внутреннего аудитора странового отделения в Нигере за 2019 год, «снятие отпечатков пальцев позволило бы исключить дублирование бенефициаров и обеспечить получение помощи теми людьми, которым она предназначена».

²⁶ OIGA. Ограниченный по масштабу обзор осуществления процедуры внутреннего контроля страновым отделением в Сомали. Январь 2021 года.

²⁷ Внутренний аудит операций ВПП в Демократической Республике Конго. Отчет о внутреннем аудите AR/20/12. Июнь 2020 года.

²⁸ Внутренний аудит операций ВПП в Южном Судане. Управление Генерального инспектора. Отчет о внутреннем аудите AR/18/08. Июль 2018 года.

1. Данные предоставляются страновым отделением, а в противном случае — проверяются им.

2. Партнеры по сотрудничеству внедряют отработанный процесс отбора, учета и отчетности.
3. Система регистрации (в принципе, SCOPE) внедрена и используется неукоснительно.
4. Дедупликация бенефициаров и устранение случаев дублирования в SCOPE и COMET осуществляются строгим и прозрачным образом.
5. Информация, приводимая в перечне бенефициаров, включает дату последней проверки.
6. Доля данных, полученных в результате оценок, по возможности сокращается и, где это необходимо, упоминается.
7. На каждом этапе цикла управления информацией о бенефициарах существует внутренний контроль, в том числе на местах.
8. Механизмы подотчетности, такие как механизм обратной связи по жалобам, развернуты и используются для лучшего понимания бенефициаров.
9. Потребности оцениваются путем проведения совместных оценок с другими структурами ООН и местными властями.
10. Группы мониторинга и оценки страновых отделений надлежащим образом укомплектованы персоналом и обучены.

49. Было бы желательно подвергнуть эти условия измерению, чтобы оценивать качество предоставляемой страновым отделением информации и то доверие, которого она заслуживает.

Рекомендация № 2. Внешний аудитор рекомендует установить рейтинг страновых отделений на основе перечисленных десяти критериев качества информации и включить его в информацию, предоставляемую Исполнительному совету.

1.3 Методы коррекции

50. Данные о бенефициарах основаны либо на индивидуальных записях в системе SCOPE, которая позволяет регистрировать бенефициаров и удостоверить их личность в момент распределения, в том числе с помощью биометрических данных, либо на коллективном подходе через систему COMET, которая собирает данные о количестве бенефициаров по каждому виду деятельности и по каждому компоненту программы. Однако в эти исходные данные необходимо вносить поправки. Действительно, половина опрошенных директоров страновых отделений признали, что в процессы исправления, которые не являются ни четкими, ни единообразными, ни контролируруемыми, можно внести улучшения.

51. Платформа SCOPE предлагает единый реестр бенефициаров, который дает представление о том, что получает данное домохозяйство и на какие льготы оно имеет право. Партнеры по сотрудничеству могут использовать его для удостоверения личности при распределении и для отчетности.

52. Основные исправления, внесенные в SCOPE, включают устранение дублирования в реестре биометрических удостоверений личности: существует риск того, что некоторые бенефициары регистрируются по несколько раз либо под одним и тем же, либо под другим удостоверением личности и поэтому по несколько раз учитываются в общем количестве бенефициаров SCOPE.

53. В системе SCOPE возможно создание двух похожих или идентичных личностей, даже если они основаны на биометрических данных. Для их выявления пользователи должны запустить операцию дедупликации. В случае с профилями, имеющими биометрические данные, это делается с помощью приложения Mega Matcher Automated Biometric Identification System (MM ABIS). Эта операция идентифицирует профили, с которыми связан один и тот же отпечаток пальца.

54. Такая функция имеет ряд ограничений, влияющих на достоверность количества бенефициаров, указанных в SCOPE. Согласно руководству по процедуре дедупликации бенефициаров в SCOPE от ноября 2018 года²⁹, автоматическая идентификация дубликатов доступна только для профилей с биометрическими данными и поэтому может проводиться только в отношении 21 процента бенефициаров. Кроме того, дедупликация осуществляется с использованием других элементов идентификации (номер документа, удостоверяющего личность, номер телефона), но они менее надежны. Кроме того, дедупликация может быть утомительным и трудоемким процессом, как это было в Сомали, где возникла необходимость связаться с 26 000 домохозяйств³⁰.

55. В различных отчетах о внутреннем аудите подчеркивается сохранение дубликатов: общий уровень дублирования на конец 2020 года составил 16,37 процента³¹. Согласно отчету о внутреннем аудите SCOPE за 2018 год³², проверки, проводившиеся в ходе импорта данных, были недостаточными для предотвращения записи дубликатов. Так, в Кении до проведения дедупликации дублировалось до 20 процентов бенефициаров. В Сомали³⁰ в результате проведенного в 2019 году мероприятия по дедупликации было установлено, что уровень дублирования составляет 68%, из которых 5,7% оценивались как представляющие «высокий риск» мошенничества. В Демократической Республике Конго³³ «анализ данных SCOPE показал дублирование домохозяйств (11 000), карточек для голосования (1 949), отдельных лиц (2 050) и отпечатков пальцев (25 000)».

56. Учитывая величину риска дублирования идентификационных данных, нет никакой гарантии относительно числа 29 миллионов бенефициаров, которые охвачены распределением, зарегистрированным в SCOPE в 2019 году. Существует риск того, что реальная цифра меньше.

²⁹ Процесс обнаружения дубликатов биометрических идентификационных данных в биометрической базе данных. Поиск может осуществляться по отпечаткам пальцев или с использованием технологии распознавания радужной оболочки глаза или лица и фотографии. В SCOPE первоначальный поиск будет осуществляться только по идентификационным данным с отпечатками пальцев.

³⁰ OIGA. Доклад об извлеченных уроках. Ограниченный по масштабу обзор осуществления процедуры внутреннего контроля страновым отделением в Сомали. Январь 2021 года.

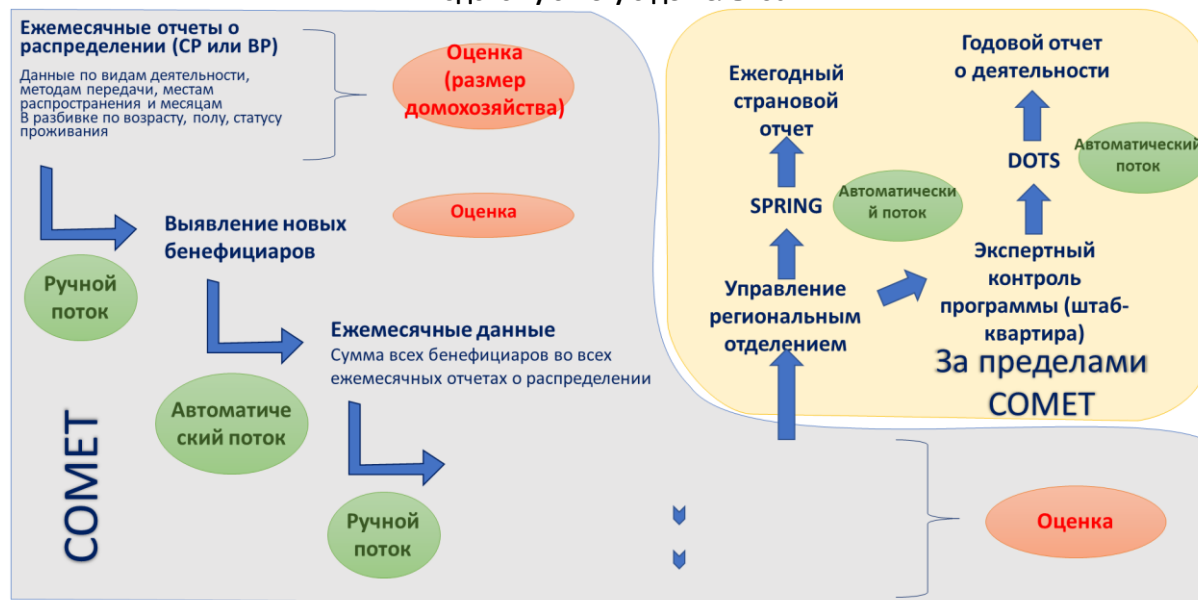
³¹ Это означает, что 16,37 процента идентичностей в SCOPE являются дубликатами (источник: Deduplication Panel, SCOPE).

³² OIGA. Внутренний аудит SCOPE IT, общий контроль и контроль приложений. Отчет о внутреннем аудите (AR/17/18). 2017 г.

³³ OIGA. Внутренний аудит операций ВПП в Демократической Республике Конго. Отчет о внутреннем аудите (AR/20/12).

57. После распределения данные о количестве бенефициаров вводятся вручную в систему COMET, где они агрегируются по видам деятельности и компонентам программы. Эти данные собираются страновыми отделениями на основе ежемесячных отчетов о распределении, которые представляются партнерами по сотрудничеству.

Рисунок 2. Прогрессия данных о бенефициарах из ежемесячных отчетов о распределении к годовому отчету о деятельности



Источник: внешний аудитор.

58. В соответствии с руководящими принципами 2019 года по оценке и подсчету бенефициаров 2019 года, для каждой цели конкретной программы распределение относится к различным категориям: тег деятельности, способ осуществления трансферта и место распределения. Данные разбиты по возрасту, полу и статусу проживания бенефициара (резидент, беженец, перемещенное лицо). Страновые отделения должны определять новых бенефициаров, которые не были включены в предыдущие распределения. Источником этих данных является оценка, основанная на знаниях сотрудников страновых отделений и их партнеров о данной программе, которые могут варьироваться³⁴.

59. COMET автоматически рассчитывает ежемесячные данные, агрегируя количество бенефициаров из всех отчетов о распределении за каждый месяц. На этом этапе применяется процесс корректировки, выполняемый в начале года с использованием данных за год n-1. Эта корректировка состоит из устранения дублирования, в результате которого один и тот же бенефициар учитывается несколько раз, например, когда бенефициар получает помощь в течение нескольких дней в рамках одной и той же программы за определенный период (временное дублирование) или когда бенефициар одновременно включен более чем в одну программу и категорию деятельности (пространственное дублирование).

³⁴ По словам директора странового отделения в Колумбии: «В случае с программами школьного питания отсутствие подробных списков детей не позволяет тщательно отслеживать новых бенефициаров каждый месяц, что означает, что уникальные цифры зависят от предположений». Результаты опроса директоров страновых отделений по данным о бенефициарах. Внешний аудитор. Январь 2021 года. 2021 г.

60. Этот набор операций опирается на внешние данные, которые не отслеживаются в COMET, где показываются только расчеты (исходные данные и скорректированные данные). В отсутствие номинальных данных скорректированные данные, скорее всего, являются оценочными, поэтому они не могут считаться абсолютно точными. По крайней мере, их качество варьируется в зависимости от того, насколько жесткие процессы применяются в страновых отделениях. Это мнение разделяют несколько директоров страновых отделений: «Более точные цифры получить невозможно из-за множества допущений, которые входят в подсчеты бенефициаров (например, средний размер домохозяйства, состав домохозяйства, дублирование видов деятельности)» (Нигерия); «Не так просто создать систему оценки дублирования, особенно между различными видами деятельности» (Республика Конго)³⁵.

61. Несмотря на строгость, с которой процесс корректировки перекрытия может осуществляться на местном уровне, механизмы корректировки, приводящие к окончательным данным по каждому бенефициару, не позволяют гарантировать точность данных.

62. Этим механизмам не хватает прозрачности: лишь в немногих страновых отделениях приняты местные процедуры, которые формализуют процесс или определяют внешние данные, необходимые для корректировки; поля для пояснений в COMET заполняются редко; имеются случаи, когда используется COMET ненадлежащим образом (корректировки производятся вручную, а скорректированный итог добавляется в COMET в конце процесса). Источником ошибок могут быть механизмы корректировки: согласно анализу скорректированных показателей по странам в 2019 году, в некоторых случаях (Гаити, Таджикистан) скорректированные показатели были выше нескорректированных, чего быть не должно. Наконец, корректировки остаются поверхностными, поскольку для мероприятий, проводимых в течение нескольких месяцев, внутренняя практика страновых отделений заключается в подсчете количества бенефициаров за месяц с наибольшим количеством бенефициаров, а не в среднем за месяц.

63. После завершения процесса корректировки региональные бюро (которые являются координационными центрами COMET) могут провести проверку данных перед окончательной оценкой, а затем их передачу в проект Standard Project Report Intelligent Next Generation, или SPRING³⁶, и, наконец, использование в качестве исходных данных для ежегодных страновых отчетов. Для подготовки годового отчета о деятельности скорректированные данные проверяются экспертами по каждой из программ в штаб-квартире, затем извлекаются и агрегируются для получения общего числа бенефициаров по каждой программе и по всем программам³⁷.

1.4 Партнеры по выполнению

64. Помощь, предоставляемая бенефициарам, обычно жертвуется государственными или частными партнерами, которые могут быть местными (правительственными) или международными. Эти партнеры играют решающую роль в подготовке информации о бенефициарах, поскольку, за исключением итоговой отчетности, которая, тем не менее, зависит

³⁵ Опрос, проведенный внешним аудитором. См. приложение 2.

³⁶ SPRING используется для подготовки годовых отчетов страновых отделений путем объединения данных из COMET, Системы поддержки выполнения логистики (LESS) / Системы обработки и анализа движения товаров (COMPAS) и Информационной сети и глобальной системы ВПП (WINGS).

³⁷ Данные COMET и данные годового отчета о деятельности были выверены внешним аудитором, который не обнаружил никаких отклонений.

от их деятельности, они связаны со всеми этапами цикла, начиная с оценки потребностей и заканчивая распределением и мониторингом. Некоторые из них используют очень строгий подход к информации о бенефициарах³⁸.

65. В принципе, деятельность партнеров по сотрудничеству регулируется соглашениями местного уровня (СМУ). Соответствующие трансферты (продовольствие, денежные переводы, укрепление потенциала) предусматриваются в оперативных планах и отслеживаются в регулярных отчетах о распределении³⁹, составляемых партнерами по сотрудничеству и направляемых в страновое отделение, которое подтверждает их.

66. Составление отчетов о распределении не автоматизировано. Данные в отчетах частично зависят от целей, поставленных перед партнерами в планах операций, прилагаемых к СМУ. По результатам проверок, проведенных внешним аудитором, в частности, в Судане, была выявлена неоднородность их точности. В то время как в эти документы систематически включаются количественные цели из плана реализации, то же самое нельзя сказать о географическом или гендерном распределении, даже если оно конкретно учитывается при определении целевых показателей.

67. Как отмечают опрошенные директора страновых отделений и показывают предметные проверки внешнего аудитора, ежемесячные отчеты о распределении иногда отправляются позже, чем требуется⁴⁰, что не позволяет вовремя загружать данные в COMET и приводит к тому, что страновые отделения составляют оценки, которые, в принципе, позже корректируются. Некоторые из этих отчетов о распределении никогда не отправляются, поэтому в представленных годовых данных остается погрешность.

68. Поэтому качество данных о бенефициарах зависит от качества партнеров по сотрудничеству, которое, как признают директора страновых отделений⁴¹ и показывают отчеты о внутреннем аудите⁴², весьма неоднородно. Становые отделения неплохо информированы о хорошем или плохом качестве партнеров, но эта информация не передается на региональный уровень и/или в штаб-квартиру, а также не упоминается, когда это влияет на качество данных. Сообщения, которыми обмениваются внешний аудитор и региональные бюро, подтверждают, что у них не имеется единого представления о качестве сотрудничества партнеров в своем регионе.

69. В штаб-квартире никто не отвечает за мониторинг выполнения обязательств партнеров по сотрудничеству на местах⁴³.

³⁸ Например, World Vision International, один из основных партнеров ВПП по сотрудничеству, имеет свою собственную подробную модель вмешательства (17 этапов для общего распределения продовольствия).

³⁹ Обычно ежемесячно, за исключением кризисов, когда частота может быть еженедельной или даже ежедневной.

⁴⁰ В частности, это произошло в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Эфиопии, Либерии, Мадагаскаре, Мавритании, Нигерии и Сирийской Арабской Республике, несмотря на требования СМУ, согласно которым отчеты о распределении должны отправляться не позднее конца месяца после проведения операции.

⁴¹ В частности, директора отделений в Лаосской Народно-Демократической Республике, Мозамбике, Сирийской Арабской Республике и Зимбабве.

⁴² Например, внутренний аудит операций ВПП в Эфиопии в 2020 году выявил слабость партнеров по сотрудничеству и зависимость отделения от них в вопросах сбора и обработки данных о бенефициарах. Управление внутренней ревизии. Внутренний аудит деятельности ВПП в Эфиопии. Отчет о внутреннем аудите OIGA (AR/20/05). Февраль 2020 г.

⁴³ В рамках Департамента разработки программ и политики Отдел программ — гуманитарная деятельность и деятельность в области развития — руководит договорными отношениями с партнерами через СМУ, а Отдел партнерства с НПО занимается вопросами политических отношений со всеми неправительственными партнерами ВПП.

Рекомендация № 3. Внешний аудитор рекомендует усилить оценку эффективности работы сотрудничающих партнеров, чтобы иметь показатель, с помощью которого можно определять качество данных, которые они собирают.

2. Полезность информации

2.1 Прямые и косвенные бенефициары

70. В своем Плане управления на 2021–2023 годы, принятом в ноябре 2023 года⁴⁴, ВПП определила бенефициаров как «лиц, которые получают прямую (бенефициары уровня 1) или косвенную (бенефициары уровня 2 и уровня 3) выгоду от мероприятий ВПП в любое время в течение данного отчетного периода».

71. Определение бенефициаров уровня 1 было обновлено в сентябре 2019 года⁴⁵, чтобы улучшить методику их подсчета. Новое определение добавило к лицам, получающим от ВПП или партнеров по сотрудничеству продовольственные трансферты или денежные переводы, тех, кто получает непосредственную выгоду от мероприятий по укреплению потенциала, а также всех трансфертов, направленных на улучшение их продовольственной безопасности или статуса питания. В нем также разъясняется, что необходимо идентифицировать и регистрировать прямых бенефициаров уровня 1, если только они не являются членами домохозяйства идентифицированного и зарегистрированного лица, включенного в программу, ориентированную на домохозяйства.

72. Согласно корпоративной структуре результатов, прямые бенефициары первого уровня определяются как «идентифицируемые лица, получающие прямую помощь (от ВПП или через ее партнеров по сотрудничеству) в виде продовольствия, ПДС, непродовольственных товаров и мер по укреплению индивидуального потенциала (обучение, консультирование или информирование, предоставляемые нуждающимся лицам или членам их домохозяйств)»⁴⁶.

73. Критерий «идентифицируемое лицо» не вполне корректен, поскольку, например, в случае школьного питания зарегистрированы и идентифицируемы не все участники (ученики). Более того, бенефициары деятельности «продовольствие в обмен на активы» оцениваются как некое домохозяйство, связанное с одним участником.

74. Поэтому понятие участника является более ограниченным, чем понятие «бенефициара». В соответствии с руководством по оценке и подсчету бенефициаров, участник — это лицо, физически участвующее в деятельности, на которой благотворно сказывается помощь ВПП, и получающее продукты питания, денежные переводы или помощь в укреплении потенциала непосредственно от ВПП. Все участники (зарегистрированные и идентифицируемые) являются бенефициарами первого уровня. В случае пайков, предназначенных для какого-либо домохозяйства, бенефициарами являются все члены домохозяйства, но участником является

⁴⁴ WFP/ЕВ.2/2020/5-A/1, приложение VI.

⁴⁵ В сентябре 2019 года ВПП обновила свои письменные правила подсчета бенефициаров (Руководство ВПП по оценке и подсчету бенефициаров), которые датируются 2002 годом.

⁴⁶ Пересмотренная общеорганизационная матрица результатов (2017–2021 годы) — Часть II: целевые показатели 2021 года в отношении результатов и показателей эффективности работы программ (WFP/ЕВ.А/2019/5-A). Июнь 2019 года. Страница 4, примечание 7.

только человек, который физически присутствовал на мероприятии ВПП и непосредственно получил помощь как участник. В 2019 году участниками, потенциально идентифицированными по имени, были 59 процентов прямых бенефициаров ВПП. Таким образом, остальные 41 процент являлись результатом оценки, и их имена неизвестны.

75. Руководство по оценке и подсчету бенефициаров не охватывает косвенных бенефициаров (уровни 2 и 3), хотя и признает интерес к их количественной оценке. Только после опубликованной в феврале 2020 года рекомендации Генерального инспектора по результатам внутреннего аудита по определению целевых групп бенефициаров⁴⁷, которой, в свою очередь, предшествовало замечание, направленное в Отдел корпоративного планирования и эффективности в 2016 году⁴⁸, где отмечалась путаница в отношении регистрации в СОМЕТ, в июле 2020 года косвенные бенефициары были охвачены временной директивой, связанной с пандемией COVID-19⁴⁹.

76. Таким образом, бенефициары второго уровня — это лица, получающие выгоду от активов, создаваемых в результате вмешательства ВПП, и не получающие непосредственно продовольствия, ваучеров или денежных переводов, а бенефициары третьего уровня — это лица, получающие выгоду только от воздействия программ ВПП (таких как наращивание потенциала и техническая помощь или обогащение продуктов питания).

77. В настоящее время ВПП не в состоянии оценить общее количество косвенных бенефициаров, особенно уровня 3. На момент проведения аудита основные инструменты ВПП (SCOPE, СОМЕТ) не позволяли подсчитывать косвенных бенефициаров, хотя руководящие принципы подсчета бенефициаров в СОМЕТ от 2017 года⁵⁰, которые остаются в силе, должны были быть усовершенствованы в отношении подсчета бенефициаров второго уровня.

78. Полевые аудиторские проверки, проведенные внешним аудитором дистанционно в декабре 2020 года, показали, что, хотя сотрудники страновых отделений более или менее разобрались в понятии прямого бенефициара, понятие косвенного бенефициара остается абстрактным⁵¹ и воспринимается по-разному. В большинстве проверенных стран⁵² косвенные бенефициары не учитываются и не отслеживаются в ежегодном страновом отчете. В тех случаях, когда они есть, разделительная линия между категориями является спорной или даже нелогичной (Мадагаскар) или оценки не носят явного характера (Египет). Как подчеркнули сотрудники отделения в Никарагуа, пока не существует обязанности сообщать об этих категориях, и в любом случае невозможно делать это в СОМЕТ.

79. Тему косвенных бенефициаров затронули лишь восемь директоров страновых отделений⁵³ из 71 ответившего на опрос внешнего аудитора. Такие отделения, как те, которые находятся в Индии, Бутане и Тимор-Лешти и не имеют прямых бенефициаров, хотели бы получить возможность усилить средства информирования о воздействии мероприятий ВПП на эту категорию бенефициаров, особенно посредством мероприятий по наращиванию потенциала.

⁴⁷ OIGA (AR/20/07). Внутренний аудит адресации бенефициаров. Февраль 2020 года.

⁴⁸ Отчет о внутреннем аудите по укреплению потенциала ВПП в стране (AR/16/14). Согласованное действие номер 1.

⁴⁹ Временное руководство по бенефициарам уровня 2 и уровня 3 в контексте пандемии COVID-19. PRO/RAM. Июль 2020 года.

⁵⁰ *Подсчет бенефициаров в СОМЕТ*. Отдел управления деятельностью и мониторинга. 2017 г.

⁵¹ Краткая информация о проверках на местах, проведенных внешним аудитором, приведена в приложении 3.

⁵² Бенин, Эквадор, Никарагуа, Руанда, Судан и Замбия.

⁵³ Буркина-Фасо, Гватемала, Индия, Тимор-Лешти, Тунис, Уганда, Замбия и страны Карибского бассейна.

80. Другие организации, с которыми проводились консультации (УВКБ ООН и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)), оценивают число прямых и косвенных бенефициаров путем моделирования, не проводя точного подсчета.

81. Хотя понятие косвенного бенефициара представляет значительный интерес для ВПП, поскольку оно позволяет лучше измерять системное воздействие ее мероприятий и расширять круг бенефициаров, затрагиваемых ее коммуникационной политикой, по мнению внешнего аудитора, стремление к точному и всестороннему учету недостижимо и может приводить к ошибкам. Это может быть лишь вопросом оценок, а они могут выполняться только на местном уровне, в социальных и демографических условиях, которые у разных отделений могут быть разными. Представляется иллюзорным применение консолидированного подхода к определению количества косвенных бенефициаров. Только подразделения мониторинга и оценки странового отделения могут обращать внимание на число косвенных бенефициаров при измерении результатов и итогов в стране. С тем же успехом это может делаться в контексте централизованных или децентрализованных оценок программ, периодически проводимых ВПП.

Рекомендация № 4. Внешний аудитор рекомендует оценивать косвенных бенефициаров, когда это возможно и уместно, в ежеквартальных и полугодовых отчетах о деятельности страновых отделений и в ходе оценки программ.

2.2 Степень поддержки

82. ВПП отчитывается о своей деятельности во всем мире посредством ежегодного отчета о деятельности, который, помимо описательной части, включает показатели эффективности⁵⁴.

83. В этом документе ВПП сообщает о количестве уникальных бенефициаров и объеме осуществленных трансфертов. Однако нет никакой информации о продолжительности оказываемой поддержки, что ВПП признала в своем Плане управления (2021–2023 гг.), принятом в ноябре 2020 года: «Важно отметить, что, хотя цифры получателей помощи дают общее представление об объеме работы ВПП, они не отражают продолжительность оказываемой поддержки и не показывают, каким образом получатели помощи получают выгоду от нескольких одновременно осуществляемых программ ВПП таким образом, чтобы достигать долгосрочных результатов».

84. План управления ограничивается очень общими целями в области адресации. Руководство по оценке и подсчету бенефициаров на 2019 год не требует передачи какой-либо информации о продолжительности поддержки за периоды от менее одного года до нескольких лет⁵⁵. Количественная оценка воздействия работы ВПП на бенефициаров является сложной задачей, поскольку часть ожидаемых выгод, особенно в отношении укрепления потенциала, может измеряться только в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Внешний аудитор не смог рассчитать среднюю продолжительность поддержки, оказываемой ВПП своим бенефициарам в течение года. Фактически, бенефициары разового распределения продовольствия учитываются так же, как и дети, которых кормят в течение года. В отношении 17,7 миллионов уникальных бенефициаров программ школьного питания, подсчитанных ВПП,

⁵⁴ WFP/ЕВ.А/2020/4-А. Июль 2020 года.

⁵⁵ «Подсчет бенефициаров не зависит от объема или продолжительности помощи».

средняя продолжительность поддержки составила 180 дней, но значительно варьировалась от страны к стране⁵⁶. Таким образом, исходные данные о количестве бенефициаров имеют ограниченное значение для отражения фактической работы ВПП.

85. Как показали проверки страновых отделений, проведенные внешним аудитором в 2020 году, определенное число доноров подчеркивает, что новых бенефициаров следует отчетливее отличать от тех, кто получает поддержку ВПП в течение нескольких лет (беженцы рохинджа в Бангладеш или перемещенные лица в Дарфуре). Данные о новых бенефициарах, имеющие ключевое значение для оценки воздействия ВПП, в настоящее время регистрируются в COMET, но не агрегируются и не используются (см. выше).

86. Внешний аудитор считает полезным и поэтому желательным сообщать о воздействии работы ВПП, детализируя количество бенефициаров, за которыми ведется наблюдение в течение нескольких лет⁵⁷. Этот интерес подтверждают как опрос директоров страновых отделений, проведенный внешним аудитором⁵⁸, так и письменный отчет рабочей группы ВПП, недавно созданной для изучения способов измерения затрат на одного бенефициара⁵⁹.

87. Поэтому в целом, за исключением кратковременных кризисов, представляется необходимым измерять: i) среднюю продолжительность и объем поддержки одного бенефициара; ii) среднюю продолжительность и степень поддержки завершеного вмешательства; и iii) оборот бенефициаров (приток/отток).

88. Все эти параметры дополняют друг друга, однако внешний аудитор рекомендует уделять приоритетное внимание отчетности о продолжительности помощи. Действительно, представляется, что получать эти данные проще всего.

Рекомендация № 5. Внешний аудитор рекомендует сообщать о продолжительности оказания помощи бенефициарам по видам деятельности и по странам.

2.3 Адресация наиболее уязвимых слоев населения

89. ВПП не в состоянии измерять эффективность адресной работы с наиболее уязвимыми категориями бенефициаров.

90. Определение бенефициаров — это деликатная деятельность, которая зависит как от сотрудничества правительств принимающих стран, так и от уровня финансирования средств помощи (при необходимости — с определением приоритетов).

⁵⁶ В «Инфографике ВПП по школьному питанию на 2019 год», опубликованной в октябре 2020 года, ничего не говорится о продолжительности поддержки.

⁵⁷ Отметим в этой связи интерес, отраженный в публикуемом УВКБ ООН ежегодном отчете «Глобальные тенденции», который содержит значительные данные о «подмандатных лицах»: распределение по возрасту, полу, типу и месту проживания. В издании 2019 года, опубликованном весной 2020 года, также содержится анализ прогресса, достигнутого за последнее десятилетие в отношении уровня доходов транснациональных перемещенных лиц или детей, ходатайствующих о предоставлении убежища.

⁵⁸ Шри-Ланка: «Иногда для того, чтобы увидеть результаты, могут потребоваться сроки более 1 года, или на изменения могут повлиять факторы, которые не поддаются полному контролю».

⁵⁹ На своем заседании 16 декабря 2020 года эта группа отметила важность продолжительности помощи и посчитала, что она должна быть связана с числом осуществленных трансфертов или числом дней, когда предоставлялось питание.

91. В июле 2020 года ВПП сообщила, что число людей, сталкивающихся с голодом, на конец 2020 года достигло 270,2 миллиона человек в 79 странах, где она работает, что означает увеличение на 82 процента за год в результате пандемии COVID-19⁶⁰. В ноябре 2020 года эта оценка была повышена до 271,8 млн человек⁶¹. Как подчеркивает независимая Комиссия по влиянию помощи, в подобной ситуации такая организация, как ВПП, может поддаться искушению «максимизировать количество бенефициаров, а не охватить беднейшие слои населения»⁶².

92. В результате этой ситуации усиливается необходимость направлять мероприятия ВПП на наиболее уязвимые слои населения, о чем напомнил Исполнительный директор в Совете Безопасности ООН 21 апреля 2020 года⁶³. В то же время кризис здравоохранения делает как никогда необходимым наличие надежных данных о бенефициарах. Как подчеркнул Генеральный секретарь ООН в июньской записке 2020 года, «необходимость инвестирования в усовершенствованные системы мониторинга и прогностического анализа стала очевидной в контексте COVID-19. Сообществу специалистов по данным необходимо адаптировать и интегрировать свои инструменты, с тем чтобы обеспечивать своевременное, надежное измерение влияния COVID-19 на продовольственную безопасность и сделать данные легкими для доступа, интерпретации и использования политиками, с тем чтобы дать им возможность принимать решения на основе фактических данных»⁶⁴.

93. ВПП определила свои задачи по реагированию на кризис в документе, датированном маем 2020 года, который направлен на более эффективное выявление наиболее уязвимых слоев населения в условиях пандемии⁶⁵. В документе указывается на необходимость учитывать индивидуальные данные (состояние здоровья), семейный статус (например, неполная семья) и социально-экономическое положение (неформальное поселение или трущобы) для охвата наиболее уязвимых слоев населения. Действительно, в отчете о внутреннем аудите от февраля 2020 года те условия, в которых проводилось адресация помощи ВПП, были признаны несколько неудовлетворительными⁶⁶.

94. После этой проверки ВПП выпустила в декабре 2020 года новое оперативное руководство⁶⁷, в котором даются дополнительные указания должностным лицам на местах и предоставляется возможность применять более единообразный подход. В этой директиве отмечалось существование серии из 26 качественных показателей, собранных в ходе

⁶⁰ ВПП. Анализ потребностей с информацией о глобальном плане реагирования ВПП на COVID-19 — июнь 2020 года. Методы и основные выводы — 6 июля 2020 года.

⁶¹ Глобальные новости ВПП в связи с COVID-19: ноябрь 2020 года. Растущие потребности, меры реагирования на сегодняшний день и чего ждать в 2021 году.

⁶² Независимая комиссия по воздействию помощи. «Подход DFID к соотношению цены и качества при управлении программами и портфелями: обзор деятельности». Февраль 2018 года.

⁶³ «Теперь мы должны выполнить свое обещание защищать наиболее уязвимых и действовать немедленно, чтобы спасти жизни людей».

⁶⁴ Генеральный секретарь ООН. Краткий документ по вопросам политики: влияние COVID-19 на продовольственную безопасность и питание. Июнь 2020 года.

⁶⁵ Адресация помощи и приоритизация обнищавших и лишенных продовольственной безопасности групп населения, затронутых COVID-19, Обеспечение и расширение масштабов помощи людям, подверженным наибольшему риску. RAM. Май 2020 года.

⁶⁶ Управление Генерального инспектора. Внутренний аудит адресации бенефициаров в ВПП. AR/20/07. Февраль 2020 года. В частности, «отсутствовали минимальные механизмы отчетности и анализа данных о целевых и зарегистрированных бенефициарах для информационного обеспечения разработки и реализации программ. В целом, отмечалась слабость функций проверки и управления, призванных обеспечивать надлежащую разработку, внедрение и функционирование средств внутреннего контроля над деятельностью по адресации помощи».

⁶⁷ ВПП. Оперативное руководство — адресация помощи и приоритизация. RAM. Декабрь 2020 года.

обследований домохозяйств, описывавших положение бенефициара, и местным отделениям предлагалось оценить возможные ошибки включения и исключения⁶⁸, допущенные на этапе адресации, и проверить их на этапе мониторинга.

95. Однако существующие информационные системы ВПП не регистрируют некоторые связанные с бенефициарами качественные параметры, которые в основном фиксируются в процессе регистрации и отчетности. Приложение SCOPE способно интегрировать лишь ограниченное количество переменных. На практике эта информация регистрируется очень неравномерно: проверка Внешним ревизором совокупных записей в SCOPE из шести страновых отделений показала, что ситуации, связанные с материнством (беременностью, грудным вскармливанием) или инвалидностью (физической или психической), регистрировались только в одной стране (Мадагаскар), в то время как в пяти других (Бенин, Египет, Эквадор, Руанда и Турция) они отсутствовали.

96. Между тем, приложение COMET отслеживает только набор параметров, требуемых политикой ССП для целей отчетности⁶⁹: связь со стратегическими целями ССП, статус (резидент, перемещенное лицо, беженец), соответствующая деятельность и подвид деятельности, пол и возрастная группа⁷⁰, форма передачи. В нем не предусмотрен всеобъемлющий обзор усилий, направленных на решение гендерных вопросов⁷¹ или, по данным некоторых страновых отделений⁷², на борьбу с инвалидностью⁷³ или поддержку уязвимых лиц⁷⁴, несмотря на повышенное внимание, уделяемое этим вопросам⁷⁵.

97. По данным Отдела по чрезвычайным переходам, заявления не позволяют измерить большинство качественных показателей, относящихся к ситуациям бенефициаров, чтобы убедиться в успешном охвате наиболее уязвимых людей. Данные, обеспечивающие более инклюзивный подход к бенефициарам, пока не собираются или не агрегируются и не позволяют измерить достижение этой цели, хотя для некоторых доноров она является ключевой.

Рекомендация № 6. Внешний аудитор рекомендует принять директиву, позволяющую лучше учитывать качественные критерии адресации бенефициаров на этапах регистрации и отчетности.

⁶⁸ Ошибка включения приводит к тому, что по какой-либо причине (невозможность проводить различия, недостатки в механизмах регистрации или трансфертов, мошенничество и т.д.) помощь предоставляется бенефициарам, которые не являются целевыми. Ошибка исключения приводит к тому, что целевые бенефициары не получают помощь по различным причинам (труднодоступность бенефициаров, предвзятость со стороны систем или партнеров, недостатки в регистрации или механизмах передачи и т.д.).

⁶⁹ WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1.

⁷⁰ Страновое отделение ВПП в Сенегале сожалеет о том, что эти возрастные группы не позволяют выделить подростков.

⁷¹ Несмотря на то, что в результате Оценки гендерной политики (2015–2020 гг.) (OEV/2019/015), опубликованной в мае 2020 года, рекомендуется обеспечивать лучший учет гендерных данных в оценках стратегических планов стран.

⁷² Опрос внешнего аудитора (Бутан, Колумбия, Иордания, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Пакистан и Руанда считают желательным более качественный учет гендерной принадлежности), приложение 2.

⁷³ Раздел СОМЕТ, посвященный инвалидности, для разных стран заполнен неравномерно, несмотря на то, что «число женщин, мужчин, мальчиков и девочек с инвалидностью», получающих помощь ВПП, является одним из выходных показателей общеорганизационной матрицы результатов (ОМР).

⁷⁴ Важность которых была подтверждена в недавно принятой политике защиты и подотчетности, утвержденной Исполнительным советом в ноябре 2020 года.

⁷⁵ Европейский союз, один из основных доноров ВПП, подчеркнул внешнему аудитору важность учета инвалидности в финансируемых им программах (см. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations. DG ECHO Operational Guidance. Январь 2019 года).

2.4 Совместное использование данных

98. ВПП располагает обширной информацией о бенефициарах, которую можно было бы представлять и распространять более эффективным образом.

99. Согласно обзору, проведенному Отделом управления общеорганизационными рисками и серьезными проблемами в области проверки (*Management review of significant risk and control issues*), представленному Исполнительному совету в июле 2020 года, имеются возможности для улучшения способности ВПП анализировать данные для обслуживания своих операций⁷⁶.

100. В декабре 2020 года Отдел исследований, оценки и мониторинга выпустил внутреннее руководство по качеству данных³. Его цель — обеспечивать предоставление системами мониторинга ВПП качественных данных для измерения результатов, итогов, межсекторных приоритетов и процессов программ ВПП по всему миру, а также предоставлять страновым отделениям точные данные для поддержки решений по разработке и реализации программ и помогать мобилизовывать больше ресурсов для удовлетворения потребностей бенефициаров. Этот документ отвечает на замечания внутреннего аудита по качеству данных⁷⁷ и ожидания некоторых доноров (включая Агентство США по международному развитию), о которых сообщил Внешний аудитор.

101. В этой связи стоит отметить прогресс, достигнутый с начала 2020 года, — ежеквартальное представление скорректированных данных COMET.

102. В рамках общеорганизационной системы оценки результатов страновые отделения представляют ряд показателей для мониторинга и отчетности об осуществлении своей деятельности; впоследствии эти показатели агрегируются в приложении III к ежегодному отчету о результатах деятельности. Большая часть информации поступает из данных мониторинга после распространения. Некоторые из этих показателей эффективности могут приводить к путанице. Например, формулировка двух показателей — 1.1.19 «Доля правомочного населения, участвующего в программе (охват)» и 1.1.20 «Доля целевого населения, участвующего в достаточном количестве мероприятий по распределению (соблюдение)» — может интерпретироваться как измерение степени охвата ВПП потенциальных бенефициаров и тех, кому они фактически предназначены. Однако, согласно корпоративной структуре результатов, они относятся только к области питания, о которой ВПП не упоминает в явном виде. Более того, они относятся только к небольшой группе стран, которые сообщили о них (20 и 26 в 2019 году — менее четверти стран, в которых работает данная организация, и неопределенное количество бенефициаров). Некоторые показатели зарегистрированы только одной страной (1.1.31), в то время как о других сообщают 56 стран (1.1.1). Аналогичным образом, 19 из 34 показателей, относящихся к достижению Стратегического результата 2 (*Никто не страдает от недоедания*), относятся только к одной или двум странам, что значительно снижает масштаб агрегированного результата.

⁷⁶ «Одна из областей для улучшения, выявленных руководством [...], связана с ограниченными возможностями анализа данных, что, по мнению руководителей, привело к недостаточному использованию результатов мониторинга при принятии оперативных решений и повлияло на способность этой организации демонстрировать ценность и результаты своей деятельности донорам и заинтересованным сторонам».

⁷⁷ Внутренний аудит мониторинга в ВПП. (AR/18/11). Октябрь 2018 года.

103. В методике, применяемой для измерения достижения стратегических целей, используется среднее значение показателей стратегических результатов⁷⁸, что приводит к математическому смещению, влияющему на их правильную интерпретацию: показатель достижения стратегической цели может быть средним значением одного показателя для 50 стран с 30 миллионами бенефициаров и другого показателя для двух стран с 1000 бенефициаров. Аналогичным образом, уровень достижения общего показателя, основанного на данных, представленных несколькими странами, явно не взвешен по количеству соответствующих бенефициаров в каждом конкретном случае⁷⁹. В результате получается простое среднее арифметическое, которое может не полностью отражать воздействие, оказываемое работой ВПП на ее бенефициаров.

104. Учитывая, что работа ВПП осуществляется в контексте Цели 17 в области устойчивого развития, касающейся партнерских отношений, обмен данными о бенефициарах имеет важное значение. Он уже осуществлялся, например, в совместной работе с УВКБ ООН⁸⁰ или в более широком смысле — при создании *Центра цифровых решений ООН*, который призван содействовать цифровой трансформации и использованию передовых технологий в рамках всей системы⁸¹.

105. Возможен прогресс в укреплении отношений с ключевыми партнерами ВПП ООН в части обмена данными об общих бенефициарах:

- Сотрудничество с УВКБ ООН⁸² по поддержке беженцев и перемещенных лиц уже осуществляется во многих странах. Действительно, в 2018 году эти две организации выпустили совместное руководство по адресации бенефициаров⁸³. Эта работа была расширена за счет создания в 2020 году совместного Центра совершенствования и адресации программ ВПП и УВКБ ООН. Таким образом, наряду с ЮНИСЕФ, УВКБ ООН является единственной организацией, с которой ВПП подписала соглашение об обмене данными. Оно было подписано в 2018 году, в нем проводится различие между персональными данными и данными, которые не являются персональными, и уделяется особое внимание защите данных.
- Международная организация по миграции (МОМ) — важный партнер ВПП по работе с перемещенными лицами — имеет с ней местные договоренности о сотрудничестве, например, в Нигерии и Южном Судане; рассматривается вопрос о заключении общего соглашения с ВПП об обмене данными.

⁷⁸ Годовой отчет о деятельности за 2019 год: «Окончательная оценка по стратегическим целям представляет собой среднее значение оценки результативности по стратегическим результатам».

⁷⁹ Годовой отчет о деятельности за 2019 год: «Методика, применяемая к оценке сквозных результатов, аналогична той, что используется и для конечных результатов. Этап 1 состоит в оценке результативности по сквозным показателям по странам для каждого из сквозных результатов с использованием тех же правил, что и для показателей конечных результатов. На этапе 2 для определения эффективности деятельности ВПП в целом на уровне сквозных показателей рассчитывается среднее значение процентных достижений по сквозным показателям для стран с достаточным количеством измерений».

⁸⁰ Совместная проверка УВКБ ООН и ВПП ООН системы биометрической идентификации для распределения продовольствия в Кении. Август 2015 года.

⁸¹ <https://www.un-dsc.org/>

⁸² УВКБ ООН уделяет особенно пристальное внимание качеству своих данных. В 2019 году оно провело внутреннюю оценку по этому вопросу (Оценка использования данных УВКБ ООН и подходы к управлению данными. Доклад об оценке.) и приняло стратегию преобразования (Стратегия преобразования данных на 2020–2025 годы. Поддержка защиты и решений.).

⁸³ Совместное руководство. Адресация помощи для удовлетворения основных потребностей. Январь 2018 года. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000113729/download/>.

- ЮНИСЕФ — еще один партнер ВПП — подчеркивает свою озабоченность ограничением⁸⁴ сбора персональных данных до необходимого минимума и, прежде всего, стремится помочь национальным правительствам улучшить их возможности по сбору и хранению этих данных. С этой целью он особо выделяет важность представления обезличенных данных⁸⁵.
- НПО World Vision International, один из основных партнеров ВПП по сотрудничеству, использует собственную систему регистрации бенефициаров — *Биометрическую систему регистрации и верификации* (BRaVE), которая взаимодействует с SCOPE. В течение двух лет эта организация пыталась заключить соглашение об обмене данными с ВПП с целью институционализации разрозненных неофициальных практических методов, используемых на местах.

106. ВПП прилагает усилия для того, чтобы открыть свои данные для гуманитарного сообщества и облегчить борьбу с голодом. ВПП предоставляет доступ к данным о своей работе, не носящим персонального характера, в режиме онлайн через свои платформы DataViz⁸⁶ и VAM Resource Centre⁸⁷. Инициативы по некоторым видам деятельности, такие как SABER (Системный подход для улучшения результатов образования)⁸⁸, касающиеся школьного питания, направлены на повышение эффективности работы за счет обмена информацией с правительствами. Это предмет показателя в корпоративной системе оценки результатов.

107. ВПП демонстрирует свою прозрачность, обеспечивая открытость отчетов о своей деятельности и их доступность онлайн⁸⁹, включая показатели⁹⁰. Однако это в большей степени обусловлено логикой коммуникации и наглядности, чем логикой повышения эффективности работы. Страновые отделения не всегда готовят отчеты о мониторинге результатов, требуемые в соответствии с корпоративной стратегией мониторинга ВПП (2018–2021 гг.)⁹¹ с установленной периодичностью раз в шесть месяцев. Это особенно характерно для Центральноафриканской Республики, Иордании, Кении, Лаосской Народно-Демократической Республики, Перу и Туниса. Эти недостатки не отслеживаются систематически ни региональными бюро, ни штаб-квартирой.

108. После введения соответствующих данных COMET позволяет проводить исследования по отдельным странам, по видам деятельности или глобальные исследования. Если подразделения штаб-квартиры будут в полной мере использовать этот инструмент, он может оказаться полезным для предоставления прямого доступа к партнерам или донорам ВПП для проведения консультаций.

⁸⁴ Разумный подход, при котором в целях защиты конфиденциальности собираются только те данные, которые строго необходимы для эффективного предоставления услуги.

⁸⁵ Политика ЮНИСЕФ по защите персональных данных. Июль 2020 года. <https://www.unicef.org/supply/media/5356/file/Policy-on-personal-data-protection-July2020.pdf>.

⁸⁶ <https://dataviz.vam.wfp.org/>.

⁸⁷ <https://resources.vam.wfp.org/>.

⁸⁸

https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp273495.pdf?_ga=2.114934343.1161174255.1610988517-1870777222.1588584484&_gac=1.246760112.1607361304.EA1aIaQobChMI3ZuHuK-87QIVRbLVCh1BZAh-EAAYASAAEgIUzPD_BwE.

⁸⁹ <https://www.wfp.org/operations>, например, для базы данных по годовым отчетам о деятельности и целевым отчетам.

⁹⁰ <https://cspdata.wfp.org/>.

⁹¹ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074366/download/>.

Рекомендация № 7. Внешний аудитор рекомендует систематически отчитываться о подготовке отчетов о мониторинге результатов на региональном и центральном уровнях и принимать меры для обеспечения их регулярной публикации.

Рекомендация № 8. Внешний аудитор рекомендует предоставить партнерам и донорам ВПП доступ к аналитическим данным на информационной панели COMET.

3. Системы управления информацией

3.1 Информация и подотчетность

109. С 2012 года ВПП внедрила ряд процессов и механизмов подотчетности (механизм подачи жалоб и обратной связи, который недавно был переименован в механизм обратной связи с населением, CFM), позволяющих бенефициарам требовать от организации отчета о ее действиях. Принципы защиты персональных данных и прозрачности в отношении бенефициаров изложены в Руководстве по защите персональных данных и неприкосновенности частной жизни⁹². Механизмы обратной связи распространены или используются в недостаточной степени для того, чтобы способствовать повышению качества информации о бенефициарах.

110. С 2018 года ВПП организовала стандартизацию практики обратной связи, в частности, путем развертывания платформы SugarCRM в период с 2019 по 2021 год.

111. Касательно стратегии ВПП по подотчетности перед пострадавшими группами населения и механизма обратной связи с населением на 2019–2021 годы, основные задачи состоят в повышении осведомленности о механизмах обратной связи, укреплении доверия пользователей и внедрении набора стандартизированных инструментов по работе с претензиями. Эти механизмы могут способствовать повышению достоверности информации о бенефициарах, которым оказывается помощь, и исправлению ошибок включения и исключения.

112. Система CFM развертывается по инициативе страновых отделений. Согласно ежегодному отчету о результатах деятельности за 2019 год, она была развернута в 66 процентах стран, однако сфера ее применения не уточнялась: перечень и количество используемых средств поддержки не были подробно описаны, при этом не указывалось, является ли она частью комплексной системы защиты и отчетности перед пострадавшим населением. Развертывание эффективно в странах, имеющих более серьезное финансирование, но пока не в таких ключевых странах, как Судан или Сирийская Арабская Республика.

113. На момент проведения ревизии система SugarCRM была развернута и использовалась в 31 стране. Это приложение для управления взаимоотношениями с клиентами (CRM) было выбрано в качестве инструмента CFM предприятия, позволяющего хранить комментарии пользователей, точно управлять ими и детально анализировать их. Система SugarCRM интегрирована в SCOPE и MoDa (Мобильная система сбора оперативных данных).

114. В число недостатков, выявленных в ходе внутреннего аудита управления информацией о бенефициарах в 2017 году (AR/17/17), входил тот факт, что данные, получаемые от ОФМ, не

⁹² Руководство ВПП по защите персональных данных и конфиденциальности. Июнь 2016 года.

анализируются централизованно. Создание глобальной информационной панели на уровне штаб-квартиры с использованием данных SugarCRM из 31 страны запланировано на 2021 год.

115. Пересмотренная общеорганизационная матрица результатов (2017–2021 гг.) включает четыре показателя защиты и два показателя, касающиеся применения политики подотчетности перед пострадавшим населением. В годовом отчете о результатах деятельности за 2019 год эти показатели не представлены в процентах населения. Представленные данные относятся к количеству стран, объявивших данные по каждому показателю⁹³.

116. Хотя надежность информации о бенефициарах не является основной целью политики подотчетности перед пострадавшим населением, она может дать гарантии и дополнительную информацию, что оправдывает ее развертывание во всех страновых отделениях.

3.2 Несоответствие информационных систем

117. ВПП внедрила четыре ключевые информационные системы (WINGS, LESS, COMET и SCOPE). Две из них, COMET и SCOPE, полностью или частично посвящены управлению информацией о бенефициарах. Только 17 процентов директоров страновых отделений, опрошенных внешним аудитором, сообщили, что они полностью удовлетворены системами информации о бенефициарах, которые им предоставлены.

118. Изначально SCOPE была запущена в сентябре 2015 года⁹⁴ только для денежных переводов, но стала эталонной платформой для регистрации личных данных бенефициаров. С 2016 года COMET представляет наибольшее количество данных о бенефициарах: индивидуальные количественные и качественные данные в SCOPE, а после распределения — общие количественные данные в COMET⁹⁵. Кроме того, используется ряд других важных систем. После развертывания в 2020 году MoDa (*Мобильная система сбора оперативных данных*), призванной заменить предыдущие системы, она используется для сбора данных, хотя не предназначена специально для этого и не имеет автоматического интерфейса с SCOPE. В 2020 году MoDa использовалась в 68 страновых отделениях, т.е. столько же, сколько и SCOPE. Система SugarCRM обеспечивает надежное хранение отзывов, полученных от бенефициаров через механизмы обратной связи (см. выше), качественное управление ими и их детальный анализ; кроме того, она интегрирована с SCOPE. Система SPRING предназначена для создания, визуализации и проверки отчетов о работе страновых отделений и отчетности по проектам путем интеграции данных из приложений COMET, LESS/COMPAS и WINGS.

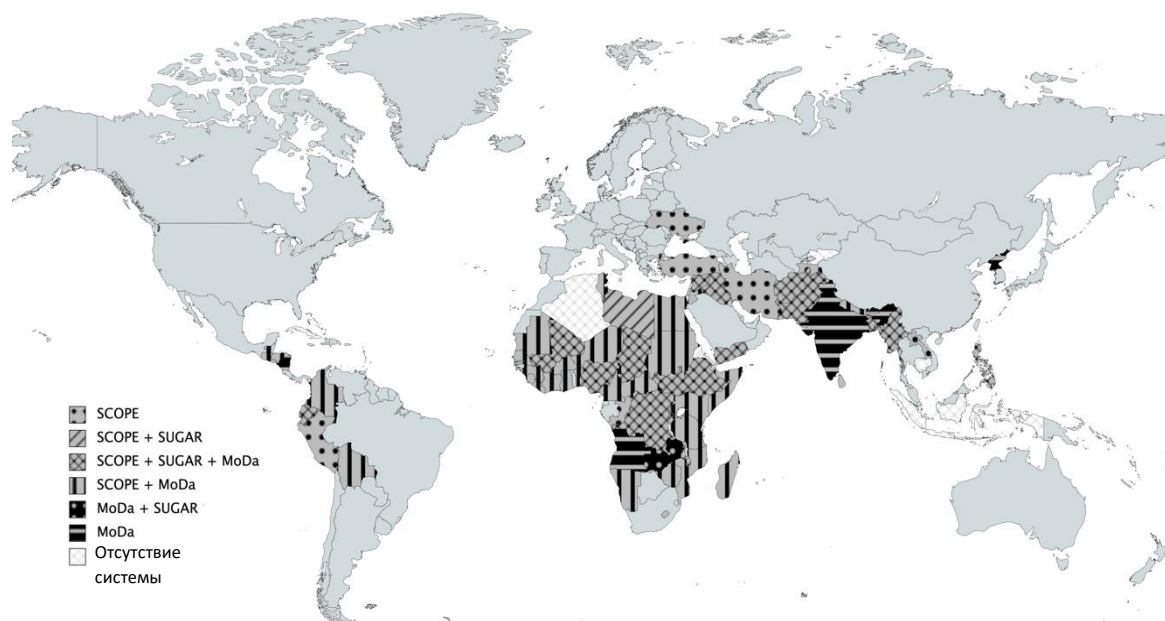
119. За последние несколько лет был отмечен прогресс в деле гармонизации благодаря внедрению SCOPE и распространению среди страновых отделений стандартных операционных процедур, руководящих принципов и передового опыта в использовании этих инструментов. Однако, как показывает приведенная ниже карта, внедрение этих информационных систем не было обусловлено централизованным планом развертывания и в разных странах происходит неодинаково. Это свидетельствует о сложности как создания единого процесса консолидации данных о бенефициарах, так и обеспечения их надежности.

⁹³ Например, 37 страновых отделений сообщили, что при разработке и реализации программ они обеспечивали внедрение моделей поведения и подходов, защищающих достоинство бенефициаров.

⁹⁴ Циркуляр Исполнительного директора OED 2015/015.

⁹⁵ В январе 2019 года внутренний аудит показал, что ВПП не использует потенциал COMET в полной мере. См. OIGA. Внутренний аудит разработки и реализации COMET. Отчет о внутреннем аудите AR/19/02. Январь 2019 года.

Рисунок 3. Развертывание основных систем в страновых отделениях



Источник: Внешний аудитор на основе данных ВПП.

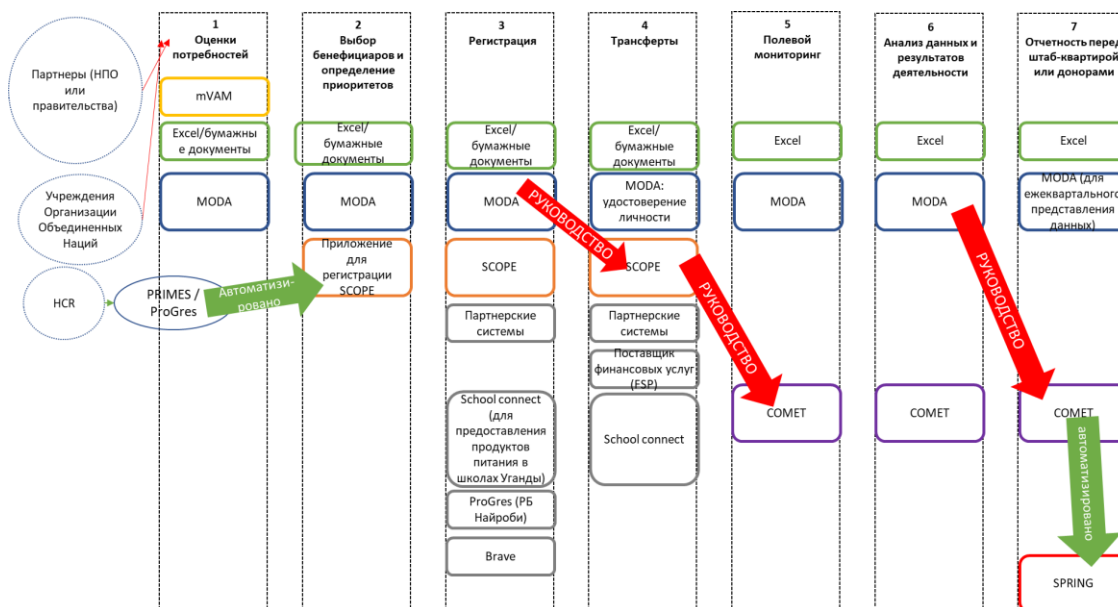
120. Наличие надежной системы прямой регистрации бенефициаров тем более важно потому, что только четверть директоров страновых отделений, опрошенных Внешним аудитором, считают этот важнейший этап сбора данных в своих странах полностью надежным. Это наблюдение также было сделано в отчетах внутреннего аудита информационных систем. В случае SCOPE, в которой в 2017 году было зарегистрировано только 30% идентификационных данных бенефициаров⁹⁶, достигнут значительный прогресс. Однако в ходе своих последних ревизий на местах Внешний ревизор отметил, что SCOPE была развернута, но, возможно, не используется (Египет), все еще находится в процессе развертывания на конец 2020 года (Эквадор, Мозамбик, Руанда, Судан), все еще ожидает распространения на определенные виды деятельности (Мадагаскар) или не развернута вообще, и график ее развертывания не установлен (Никарагуа, Замбия).

121. Несколько местных отделений разработали или приобрели собственные приложения, например, VerifAID в Уганде для выверки распределения денежных средств; поскольку этот подход отвечает потребности в гибкости и децентрализации, присущей деятельности организации, он может конкурировать с общей стратегией ВПП.

122. Этих систем немало, и передача данных между ними часто осуществляется вручную, что является источником ошибок, а также дополнительной работы для подразделений на местах.

⁹⁶ OIGA. Внутренний аудит SCOPE IT, общий контроль и контроль приложений. (AR/17/18). Ноябрь 2017 года.

Рисунок 3. Различные системы, которые могут использоваться для сбора данных в течение цикла управления информацией о бенефициарах (список неполон)



Источник: внешний аудитор, на основании присланной документации.

Сокращения: MoDA: Мобильная система сбора оперативных данных; mVAM: Мобильная система анализа и картографирования уязвимых районов; SPRING: проект Standard Project Report Intelligent Next Generation.

123. Управление системами информации о бенефициарах возложено на несколько отделов, хотя, как отметил внутренний аудит 2020 года⁹⁷, отдел PRO является «владельцем данных» информации о бенефициарах. Такие отделы и подразделения, как RAM, CPP и TEC, принимают участие в работе SCOPE, а TEC является ее практическим владельцем.

124. ВПП выпустила значительное количество руководящих указаний по управлению информацией о бенефициарах, разработанных различными отделами, что свидетельствует о твердой воле к осуществлению руководства. Тем не менее, недавний опрос⁹⁸ пользователей SCOPE, проведенный Сектором обслуживания бенефициаров, показал, что 22,4 процента из них никогда не пользовались инструкциями или руководствами, написанными штаб-квартирой.

125. В стратегии информационных систем на 2016–2020 годы⁹⁹ определены два основных риска в области воздействия и вероятности: развертывание SCOPE и текущая интеграция соответствующих процессов и решений. Значительный объем недавно проделанной работы по внутреннему аудиту SCOPE¹⁰⁰ показывает, что этот центральный вопрос остается актуальным и что цифровизация регистрации является необходимым, но недостаточным условием для снижения риска мошенничества¹⁰¹.

⁹⁷ OIGA. Консультативное заверение — Сопоставление данных о бенефициарах: уроки, извлеченные из дистанционных оценок (AA/PRO/20/01). Июль 2020 года: «PRO, как владелец данных о бенефициарах, должен определять записи основных данных, которые имеются у Репозитория».

⁹⁸ Служба технической поддержки SCOPE: Обследование удовлетворенности пользователей. Основные выводы и анализ. Проект. Январь 2021 года.

⁹⁹ Корпоративная стратегия ВПП в области информационных технологий на 2016–2020 годы. Июнь 2016 года.

¹⁰⁰ Включая орган штаб-квартиры, имеющий наилучшие возможности для управления SCOPE.

¹⁰¹ OIGA. Мошенническая схема по переводу денежных средств и анализ пробелов. Доклад по проведению профилактической проверки на добросовестность (PIR/02/20). Февраль 2020 года.

126. Внешний ревизор не смог получить четкого представления о состоянии дел с реализацией стратегии географического развертывания SCOPE, которая, как представляется, в значительной степени оставлена на инициативу страновых отделений, за исключением 22 приоритетных стран. Опрос директоров страновых отделений выявил несколько моментов, которые могут привести к возникновению трудностей в процессе повышения достоверности данных о бенефициарах: недостатки в управлении доступом к заявкам и в разделении ролей; отмечены технические проблемы, касающиеся SCOPE; трудности с получением соглашений со странами относительно использования SCOPE и сбора данных бенефициаров (защита персональных данных); системы не интегрированы, имеют многочисленные потоки данных, передаваемых вручную¹⁰².

127. MoDa внедрена так же широко, как и SCOPE, но Внешний аудитор не смог изучить все ее возможности. Хотя ее цель заключается не в управлении трансфертами, в частности, финансовыми, по отзывам страновых отделений, она очень гибка и удобна в использовании. Хотя в некоторых случаях она используется для сбора информации о переписи бенефициаров, это не является ее основной целью, так как она структурирована для сбора данных о физических лицах, а не о домохозяйствах.

128. SCOPE и COMET не взаимодействуют друг с другом¹⁰³, что снижает качество потока данных и приводит к дополнительной нагрузке, о чем говорили директора отделений различных стран (например, Гватемалы, Шри-Ланки, Туниса) как в ходе исследования Внешнего аудитора, так и в ходе внутренних аудитов. Такое отсутствие интерфейса представляет собой важную область для улучшения, выявленную ВПП. В 2020 году был начат проект по созданию интерфейсов между COMET, SCOPE и DOTS (централизованная платформа по управлению, интеграции и обработке данных), заключительный этап которого должен быть осуществлен в декабре 2021 года после проведения пробной эксплуатации в Ираке в марте 2021 года. Соединение этих систем позволит лучше отслеживать данные о бенефициарах и реагировать на запросы страновых отделений, которые сообщают об этой потребности.

Рекомендация № 9. Внешний аудитор рекомендует разработать централизованный план развертывания и гармонизации систем управления информацией о бенефициарах в целевых странах и, в частности, определить график развертывания SCOPE.

Рекомендация № 10. Внешний аудитор рекомендует соединить SCOPE и COMET в 2021 году.

4. Управление информацией

4.1 Выявление рисков

129. Отдел технологий оценил связанный с приложением SCOPE риск как самый высокий в своей карте рисков для корпоративной стратегии ВПП в области информационных технологий на 2016–2020 годы. Этот риск состоит из двух компонентов:

¹⁰² По данным Управления внутреннего аудита, контрольные функции SCOPE являются удовлетворительными, но могут отключаться страновыми отделениями.

¹⁰³ Передача данных между MoDA и SCOPE осуществляется в наполовину ручном режиме.

- невозможность регистрации всей популяции бенефициаров из-за проблем с масштабируемостью и возможностями системы;
- утечка личных данных бенефициаров, а также непоследовательность и ненадежность данных из-за неэффективного управления данными.

130. В свете результатов аудиторских проверок на местах Управление внутреннего аудита изменило оценку риска, связанного с управлением информацией о бенефициарах, со «средней» в 2019 году на «высокую» в 2020 году (OIGA Assurance Workplan 2020). Этот рейтинг риска был сохранен в составленном в ноябре 2020 года рабочем плане на 2021 год, в котором говорится, что аудиторские проверки на местах будут систематически включать изучение управления информацией о бенефициарах.

131. ВПП не определяет напрямую различные риски, связанные с информацией о бенефициарах. В политике управления общеорганизационными рисками, принятой в октябре 2018 года, риск, связанный с бенефициарами, определен только как операционный риск с точки зрения физической защиты бенефициаров (2.1 Здоровье, безопасность и охрана бенефициаров). В последнем издании корпоративного реестра рисков (ноябрь 2020 года) риск, связанный с качеством информации о бенефициарах, затронут лишь косвенно. Об этом говорится в следующих случаях:

- стратегический риск 5 (неспособность адаптировать инструменты и подходы к изменяющимся условиям работы так, чтобы обеспечивать ценность для бенефициаров и правительств принимающих стран), относится к заместителю Директора-исполнителя Департамента разработки программ и политики (AED, PD) и оценивается как «умеренный и стабильный»;
- стратегический риск 6 (слабое корпоративное управление данными и защита данных) относится к руководителю аппарата и оценивается как «высокий и стабильный»;
- стратегический риск 7 (недостаточная/неадекватная безопасность и защита бенефициаров и PSEA) относится к AED, PD и оценивается как «высокий и растущий»;
- фидуциарный риск 13 (неспособность предотвращать, обнаруживать и реагировать на случаи мошенничества в рамках всей организации) относится к заместителю Директора-исполнителя Департамента управления ресурсами (AED, RM) и оценивается как «очень высокий и растущий».

132. Эта ситуация оправдывает более пристальное внимание к рискам, связанным с информацией о бенефициарах. Действительно, как показал список ключевых показателей риска, который вел руководитель Отдела управления общеорганизационными рисками на момент проведения аудита:

- действовал только один из трех показателей, непосредственно связанных с бенефициарами (процент бенефициаров ВПП, получающих наличные деньги, обеспеченных цифровой поддержкой), два других (процент бенефициаров денежных средств, проверенных за последние 12 месяцев, и процент дублирования личных данных бенефициаров) были «определены, но пока не действуют»;
- некоторые из различных показателей, косвенно связанных с бенефициарами (процент активных партнеров по сотрудничеству с оценкой эффективности ВПП,

проведенной за последние 12 месяцев, и процент страновых отделений, использующих оценку эффективности ВПП для партнеров в течение последних 12 месяцев), в частности, касающиеся вмешательства сотрудничающих партнеров, также были «определены, но еще не действуют».

133. Страновые отделения, проверенные Внешним аудитором, также не сообщают напрямую о риске, связанном с качеством информации о бенефициарах. Однако в ходе опроса некоторые из них указали на риски в этой области.

134. Весьма целесообразно учитывать этот риск, который можно отнести к стратегическим, поскольку он охватывает все категории рисков, связанных с информацией о бенефициарах, будь то технические, процедурные, добровольные или недобровольные.

Рекомендация № 11. Внешний аудитор рекомендует в ходе следующего ежегодного анализа рисков добавить оценку стратегического риска, касающегося ошибок при включении и исключении бенефициаров.

4.2 Механизмы координации

135. В штаб-квартире ВПП не имеется координационных механизмов для обеспечения качества информации о бенефициарах. В последней редакции сферы полномочий по вопросу о роли штаб-квартиры¹⁰⁴ говорится, что «основные обязанности штаб-квартиры включают разработку корпоративных стандартов, инструментов, систем и услуг для управления информацией и ее распространения».

136. В том, что касается информации о бенефициарах, обязанности в штаб-квартире распределены между несколькими подразделениями, в частности, между двумя отделами, находящимися под руководством заместителя Директора-исполнителя, Департамент разработки программ и политики¹⁰⁵:

- Отдел программ — гуманитарная деятельность и деятельность в области развития, переименованный в 2019 году, разрабатывает программы и, в частности, обеспечивает защиту данных бенефициаров;
- Отдел исследований, оценки и мониторинга, также созданный в конце 2019 года, контролирует мониторинг бенефициаров и политики, реализуемой на местах.

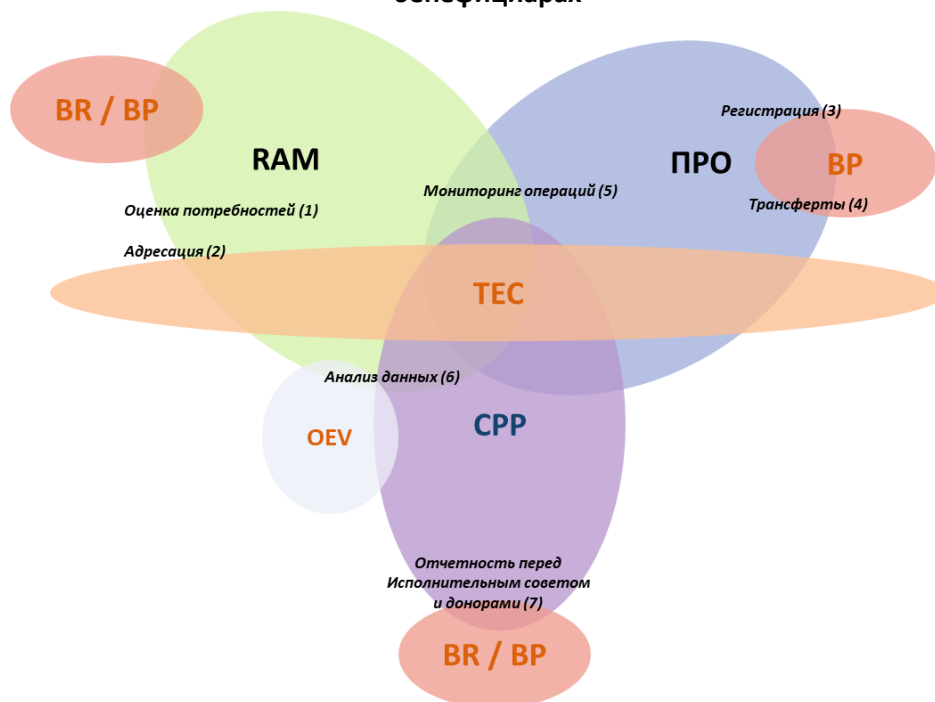
137. Однако управлением информацией о бенефициарах занимаются и два других отдела: Отдел технологий (в частности, Сектор обслуживания бенефициаров), который отвечает за управление приложением SCOPE, и Отдел корпоративного планирования и эффективности деятельности, созданный в 2020 году¹⁰⁶, который отвечает за подсчет бенефициаров через СОМЕТ и ежегодную отчетность (годовые отчеты о результатах деятельности, годовые страновые отчеты и т.д.).

¹⁰⁴ Сфера полномочий штаб-квартиры и региональных бюро ВПП. Февраль 2019 года.

¹⁰⁵ В течение нескольких месяцев в Департаменте разработки программ и политики проводилась реорганизация по инициативе Исполнительного директора в рамках восходящего стратегического бюджетирования, которое должно завершиться в 2021 году.

¹⁰⁶ Отдел корпоративного планирования и эффективности деятельности был создан в результате объединения Отдела бюджетирования и программирования и Отдела по управлению эффективностью и отчетности Департамента управления ресурсами.

Рисунок 4. Компоненты штаб-квартиры, участвующие в цикле управления информацией о бенефициарах



Источник: Внешний аудитор.

138. Хотя эти отделы были созданы или реструктурированы менее восемнадцати месяцев назад, реального руководства поддержкой бенефициаров не осуществляется. Некоторые региональные бюро выразили внешнему ревизору свои опасения по поводу сложившейся ситуации (в частности, бюро по Ближнему Востоку и Северной Африке и Латинской Америке и Карибскому бассейну). Вариант централизации различных сфер ответственности не представляется жизнеспособным. Напротив, введение регулярной функциональной координации под руководством заместителя Директора-исполнителя Департамента разработки программ и политики и объединение всех компетентных подразделений штаб-квартиры, как представляется, способствует прогрессу в области качества информации о бенефициарах, что крайне важно.

Рекомендация № 12. Внешний аудитор рекомендует создать в штаб-квартире постоянный координационный механизм для различных структур, отвечающих за информацию о бенефициарах, под руководством Департамента разработки программ и политики.

139. В последнем руководстве о роли региональных бюро¹⁰⁷ определены три их основные обязанности:

- стратегическое руководство и управление;
- техническая поддержка;
- управленческий надзор.

¹⁰⁷ Сфера полномочий штаб-квартиры и региональных бюро ВПП. Февраль 2019 года.

140. Эти основные функции являются предметом внутреннего исследования ВПП, цель которого — оптимизация распределения обязанностей между штаб-квартирой и страновыми отделениями в рамках функционального обзора, проводимого с 2019 года руководителем аппарата.

141. Согласно политике ВПП по управлению общеорганизационными рисками¹⁰⁸, «выполняя роль второго эшелона, региональные директора укрепляют механизмы подотчетности в регионе, обеспечивая предоставление стратегической и технической поддержки, а также надзор за страновыми отделениями».

142. В этой связи директорам шести региональных бюро следует:

- утверждать регулярные анализы рисков, проводимые страновыми отделениями в пределах их компетенции;
- контролировать развертывание основных информационных систем;
- обеспечивая правильность обучения партнеров и агентов ВПП по вопросам использования этих систем;
- проверять качество практики адресации, регистрации и мониторинга бенефициаров и, в частности, общее качество деятельности партнеров по сотрудничеству в этой области;
- гарантировать достоверность данных о бенефициарах, направляемых страновыми отделениями, и строгость применяемых к ним методов коррекции.
- обеспечивать точность и качество годовых отчетов, представляемых страновыми отделениями.

143. Управление информацией о бенефициарах вызывает озабоченность у региональных директоров, опрошенных Внешним аудитором: функционирование механизмов сбора данных в контексте COVID-19 (Региональное бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна), качество регистрации в SCOPE и уровень проверки перевода средств (Региональное бюро для Восточной Африки), задержки в отчетности партнеров по сотрудничеству (Региональное бюро для Южной Африки), отсутствие контроля над данными и задержки в обновлении информационных систем (Региональное бюро для Западной Африки), а также отсутствие интеграции инструментов.

144. Важно, чтобы работа региональных директоров по вопросам качества информации о бенефициарах была более заметной и лучше отслеживалась. Например, региональные бюро могут направлять в штаб-квартиру (Департамент разработки программ и политики) ежегодные отчеты о мерах, принятых ими для повышения качества информации о бенефициарах. Однако региональные бюро уже имеют обязательства по подотчетности, и, чтобы не увеличивать это бремя, внешний аудитор оставляет решение этого вопроса на усмотрение ВПП.

¹⁰⁸ Политика управления общеорганизационными рисками на 2018 год (WFP/ЕВ.2/2018/5-С). Октябрь 2018 года.

IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

145. Группа аудиторов благодарит отделы, отвечающие за информацию о бенефициарах (Отдел программ — гуманитарная деятельность и деятельность в области развития, Отдел исследований, оценки и мониторинга, Отдел корпоративного планирования и эффективности и Отдел технологий), которые, в частности, внесли свой вклад в подготовку данного заключения, а также проверенные аудиторами страновые отделения, директора которых согласились поделиться своими мнениями и опытом.

Конец замечаний по результатам аудиторской проверки

ПРИЛОЖЕНИЯ**Приложение 1. Представление бенефициаров в соответствии с данными годовых отчетов о результатах деятельности**

	2017	2018	2019
Количество прямых бенефициаров (млн)	88,9	84,9	97,1
Женщины	18,7	17,4	23
Мужчины	15,5	15,3	15,7
Девочки	27,6	26,8	29,5
Мальчики	27,1	25,4	28,9
Лица, охваченные целевыми фондами (млн)	2,5	1,8	
Разбивка по возрастным группам (млн)	-	-	97
0–23 месяцев	-	-	9,4
24–59 месяцев	-	-	11,4
5–11 лет	-	-	23,8
12–17 лет	-	-	13,8
18–59 лет	-	-	34,8
более 60 лет	-	-	3,8
Разбивка по статусу (млн)	88,9	84,9	97,1
Беженцы	9,3	14,7	10,6
Репатрианты	2,5	3,4	2,9
Перемещенные лица	15,8	13,1	15,5
Жители	61,3	53,7	68,1
Разбивка по категориям деятельности (млн)	72,1	62,2	106,31
Необусловленное предоставление ресурсов для поддержки доступа к продовольствию	62,2	52,2	60,8
Ваучеры	19,2	24,5	27,9
Мероприятия по созданию активов и поддержке источников средств к существованию	9,9	10	9,6
Школьное питание			17,9
школьники	18,3	16,4	17,3
% девочек	51%	51%	50%
Поддержка сельскохозяйственных рынков в интересах мелких фермеров			0,12
Лечение питанием			9,4
Профилактика недоедания			8,1
Готовность к чрезвычайным ситуациям			0,02
Адаптация к изменению климата и управление рисками	.		0,37
Питание (млн)			
Дети, получившие специальную помощь с питанием	11	9,7	10,8
Женщины, воспользовавшиеся дополнительной помощью с питанием	5,3	6,1	6,4
Лица, живущие с ВИЧ или СПИДом, получившие продовольственную помощь	0,4	0,3	0,4
Цифровизация			
Цифровые идентификаторы, зарегистрированные через SCOPE (млн)			47
Количество вовлеченных стран	.		61
Другие полезные данные			
Распределенное продовольствие (млн тонн)	3,8	3,9	4,2
Распределенные денежные средства и ваучеры (млрд долл. США)	1,4	1,76	2,1
НПО, сотрудничающие с ВПП	869	837	850

Источник: внешний аудитор.

Приложение 2. Опрос, проведенный внешним аудитором

Данный опрос был направлен ВПП (Отделом поддержки управления операциями) в страновые отделения и региональные бюро от имени внешнего аудитора 22 декабря 2020 года. Были получены и обработаны ответы 71 страны (84,5 процента). Страны, принявшие участие в опросе, представляют по всему спектру деятельности 90,9 процента бенефициаров ВПП, учтенных в СОМЕТ.

1/ Можете ли вы сказать, что оценка потребностей, используемая для составления годового бюджета вашей страны, является...

Ненадежной	Приемлемой	Достаточно надежной	Очень надежной	Не применимо
1%	13%	55%	28%	3%

2/ Можете ли вы сказать, что выбор бенефициаров и расстановка приоритетов в вашем плане управления страной...

Нуждаются в улучшении	Прозрачны/требуют улучшения	Понятны	Полностью прозрачны	Не применимо
3%	1%	40%	53%	3%

3/ Можете ли вы сказать, что процесс регистрации бенефициаров в вашей стране является...

Ненадежным	Не очень надежным	Достаточно надежным	Очень надежным	Не применимо
1%	3%	67%	22%	7%

4/ Можете ли вы сказать, что информация о передаче средств, собираемая в вашей стране, является....

Ненадежной	Не очень надежной	Достаточно надежной	Очень надежной	Не применимо
0%	0%	56%	37%	7%

5/ Можете ли вы сказать, что процесс корректировки данных (дедупликация, дублирование) для подсчета бенефициаров в вашей стране ...

<i>Директоры страновых отделений</i>			
Ни прозрачен, ни понятен	Достаточно прозрачен и понятен	Прозрачен и понятен	Не применимо
1%	47%	45%	7%
<i>Директоры региональных бюро</i>			
Ни прозрачен, ни понятен	Достаточно прозрачен и понятен	Прозрачен и понятен	Не применимо
0%	67%	33%	0%

6/ Можете ли вы сказать, что информационные системы, используемые для бенефициаров в вашей стране (SCOPE, MoDa, COMET)...

Несколько неэффективны	Между «неэффективны» и «несколько эффективны»	Достаточно эффективны	Эффективны	Не применимо
7%	1%	72%	17%	3%

7/ Можете ли вы сказать, что отчетность о результатах деятельности, касающаяся бенефициаров, в вашей стране...

<i>Директоры страновых отделений</i>			
Нуждается в улучшении	Является достаточно исчерпывающей	Является исчерпывающей	Не применимо
11%	35%	50%	4%
<i>Директоры региональных бюро</i>			
Нуждается в улучшении	Является достаточно исчерпывающей	Является исчерпывающей	Не применимо
0%	0%	67%	33%

8/ В какой степени кризис COVID-19 повлиял на вашу способность собирать и обрабатывать данные о бенефициарах в вашей стране?

<i>Директоры страновых отделений</i>			
В незначительной степени	Достаточно значительно	Очень значительно	Не применимо
43%	47%	10%	0%
<i>Директоры региональных бюро</i>			
В незначительной степени	Достаточно значительно	Очень значительно	Не применимо
33%	67%	0%	0%

9/ Можете ли вы сказать, что ВПП уделяет достаточно внимания информации о бенефициарах с точки зрения ответственности и прозрачности?

Да	Да и нет	Нет	Не применимо
93%	2%	1%	4%

10/ / Вопрос для региональных бюро: является ли качество информации о бенефициарах предметом вашей озабоченности?

Иногда	Постоянно
67%	33%

11/ Вопрос для региональных бюро: считаете ли вы, что недостатки в качестве информации о бенефициарах представляют для ВПП ... (множественный выбор)

Репутационный риск	Фидуциарный риск	Операционный риск	Стратегический риск
19%	25%	38%	19%

12/ Вопрос для региональных бюро: можете ли вы сказать, что недостатки в информации о бенефициарах в странах вашего региона касаются ... (множественный выбор)

Отчетности перед заинтересованными сторонами	Управления и оценки эффективности	Трансфертов	Регистрации	Расстановки приоритетов и выбор	Оценки потребностей
16%	26%	16%	21%	11%	11%

Приложение 3. Вопросы, которые может задать донор или член Исполнительного совета

Внешний аудитор составил список из 12 возможных вопросов, которые член Исполнительного совета или донор мог бы задать ВПП, чтобы оценить степень ее осведомленности о бенефициарах.

Выполнение рекомендаций, предложенных Внешним аудитором, должно позволить лучше ответить на некоторые из этих вопросов:

Вопрос	Рекомендация
1. Насколько активно вы поддерживали бенефициаров в стране X в прошлом году?	См. рекомендацию 5
2. В какой степени вы достигли ожидаемых результатов в стране X за два последних года?	См. рекомендацию 7
3. Сколько людей с ограниченными возможностями получают вашу помощь в настоящее время по всему миру?	См. рекомендацию 6
4. Сколько беременных женщин получили вашу помощь в стране X?	См. рекомендацию 6
5. Какое влияние на бенефициаров оказали последние меры чрезвычайного реагирования I3 ?	См. рекомендацию 7
6. Каков профиль новых бенефициаров , адресованных и охваченных в прошлом году в стране X?	См. рекомендацию 6
7. Какова доля взрослых бенефициаров в стране X, которые в прошлом пользовались осуществлявшейся ВПП программой школьного питания?	См. рекомендацию 6
8. Как вы объясняете динамику стоимости одного рациона в мире с 2017 года?	См. рекомендацию 7
9. Сколько венесуэльских беженцев получили вашу помощь с 2018 года?	См. рекомендацию 6
10. Какова доля детей, получающих помощь ВПП (школьное питание и т.д.) в стране X, которые ранее получали помощь от других учреждений ООН (МОМ, ЮНИСЕФ, УВКБ ООН и т.д.) в прошлом году?	См. рекомендацию 6
11. В какой степени мероприятия по укреплению потенциала в стране X улучшили положение бенефициаров ВПП?	См. рекомендацию 7
12. Как изменились затраты на одного бенефициара в африканских странах с 2017 года?	См. рекомендацию 12

Источник: внешний аудитор.

Аббревиатуры

AED	заместитель Директора-исполнителя
ПДС	перевод денежных средств
МЖОС	механизм обратной связи с населением
СОМЕТ	инструмент эффективного управления страновыми отделениями
COMPAS	Система обработки и анализа движения товаров
СРР	Отдел корпоративного планирования и эффективности деятельности
ОМР	общеорганизационная матрица результатов
ССП	страновой стратегический план
DOTS	Централизованная платформа ВПП по управлению, интеграции и обработке данных
ECHO	Генеральный директорат ЕС по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи
СМУ	соглашение местного уровня
МОМ	Международная организация по миграции
LESS	Система поддержки исполнения логистики
МОРАН	Сеть оценки эффективности многосторонних организаций
НПО	неправительственная организация
OIGA	Управление внутренней ревизии
PD	Департамент разработки программ и политики
PRO	Отдел программ – гуманитарная деятельность и деятельность в области развития
RAM	Отдел исследований, оценки и мониторинга
RM	Департамент управления ресурсами
SABER	системный подход для улучшения результатов образования
SCOPE	Цифровая платформа для управления информацией о бенефициарах и трансфертах
ТЕС	Отдел технологий
ТЕСВ	Сектор обслуживания бенефициаров
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
WINGS	Информационная сеть и глобальная система ВПП