



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОНФЕРЕНЦИЯ

Тридцать шестая сессия

Рим, 14 – 21 ноября 2009 года

**Проверенные счета – ФАО 2006-2007 гг.
Часть В – Отчет Внешнего ревизора**

Настоящий документ печатается в ограниченном количестве экземпляров для сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и внесения вклада в дело нейтралитета климата. Убедительная просьба к делегатам и наблюдателям приходить на заседания со своими копиями и стараться избегать обращения с просьбами выдать дополнительные экземпляры.

Большинство документов совещаний ФАО имеется в наличии на интернет-сайте www.fao.org

**ОТЧЕТ ВНЕШНЕГО РЕВИЗОРА ПО ФИНАНСОВЫМ ОТЧЕТАМ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ЗА ФИНАНСОВЫЙ ПЕРИОД С 1 ЯНВАРЯ 2006 г. ПО 31 ДЕКАБРЯ 2007 г.**

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты
ЧАСТЬ I	
ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ	
ВВЕДЕНИЕ	1 – 6
РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	
РЕВИЗИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТЧЕТОВ	7 – 10
ПРЕДЫДУЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	11
ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ	
ФИНАНСОВАЯ ПОЗИЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ	12 – 33
ВОПРОСЫ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ РЕВИЗИИ ФИНАНСОВЫХ ОТЧЕТОВ	34 – 63
ЧАСТЬ II	
АУДИТ ОТДЕЛЕНИЙ НА МЕСТАХ	64 – 113
ЧАСТЬ III	
ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ	
ПРОЕКТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВЫМИ РЕСУРСАМИ	114 – 169
ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЩЕОРГАНИЗАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ОРАКЛ (ФСП- ОРАКЛ)	170 – 219
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРНОГО МЕХАНИЗМА В ДЕПАРТАМЕНТЕ ВНУТРЕННЕГО АУДИТА И ПРОГРАММЕ АУДИТА НА МЕСТАХ	220 – 271

ПРИВЛЕЧЕНИЕ УСЛУГ КОНСУЛЬТАНТОВ И ЛИЦ, РАБОТАЮЩИХ ПО ИНДИВИДУАЛЬНЫМ ДОГОВОРАМ ОБ ОКАЗАНИИ УСЛУГ (ЛРДОУ), ОТДЕЛОМ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ ОПЕРАЦИЯМ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ (ОЧОВ)	272 – 326
--	-----------

ЧАСТЬ IV

ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

СПИСАННЫЕ СУММЫ	327 – 329
СЛУЧАИ МОШЕННИЧЕСТВА ИЛИ ПРЕДПОЛАГАЕМОГО МОШЕННИЧЕСТВА	330 – 338
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	339

ЧАСТЬ I

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Введение

1. Настоящий отчет представляется на основании результатов ревизии Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) за двухлетний период 2006-2007 годов. Охват ревизии/аудита был определен в соответствии с Финансовыми положениями 12.1 – 12.10 Организации и дополнительным Кругом ведения, регламентирующим Внешнюю ревизию, что прилагается к настоящему документу.

2. Настоящий отчет, написанный по-английски, включает в себя мои замечания по Финансовым отчетам Организации за период 2006-2007 гг., которые приводятся в Части I настоящего Отчета.

3. В ходе ревизии были нанесены визиты в два региональных отделения¹ (РО) и 18 представительств ФАО². Эти ревизии охватили определенные вопросы управления, соблюдения правил и регламентирования. Результаты ревизии отделений на местах и мои замечания приводятся в Части II настоящего отчета.

4. Кроме того, в этот двухлетний период были осуществлены управленческие обзоры работы Организации в отношении функционирования внутреннего надзорного механизма в Департаменте внутреннего аудита и Программе аудита на местах, Проекта системы управления кадровыми ресурсами, ФСП-ОРАКЛ и привлечения услуг консультантов и лиц, работающих по индивидуальным договорам об оказании услуг (ЛРДОУ), Отделом по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ). Мои замечания по управленческим обзорам приводятся в Части III настоящего отчета.

5. Мои замечания по списанным потерям, добровольным выплатам страхового возмещения и случаям мошенничества и предполагаемого мошенничества в этот двухлетний период приводятся в Части IV настоящего отчета.

6. Настоящий отчет также содержит мои рекомендации, вытекающие из моих замечаний. Как и в прошлом, я классифицировал эти рекомендации как основополагающие, значительные и заслуживающие внимания.³

Резюме рекомендаций

	Финансовые вопросы	Приоритетность	Срок
1	<i>а) Рекомендую, чтобы вопросу получения невнесенных оцененных взносов по-прежнему уделялось первостепенное внимание. С учетом</i>	<i>Значительная</i>	<i>2009</i>

¹ Региональное отделение для Африки, Аккра, и Региональное отделение для Азии-тихоокеанского региона, Бангкок.

² Афганистан, Бангладеш, Боливия, Бразилия, Вьетнам, Гана, Египет, Замбия, Индонезия, Намибия, Непал, Сенегал, Таиланд, Танзания, Тринидад и Тобаго, Уганда, Южная Африка и Ямайка.

³**Основополагающие** : Незамедлительно следует принять меры для недопущения подверженности Организации существенному риску. Непринятие мер может привести к серьезным финансовым последствиям и существенному нарушению оперативной деятельности.

Значительные : Необходимо принять меры для недопущения подверженности существенному риску. Непринятие мер может привести к определенным финансовым последствиям и нарушению оперативной деятельности.

Заслуживающие внимания: Желательно принять меры, которые должны привести к усилению контроля или финансовым выгодам.

	<p>уязвимого характера ликвидности Организации в отношении количества и сроков получения взносов я рекомендую, чтобы вновь был поднят вопрос об основном объеме Фонда основного рабочего капитала.</p> <p>б) В свете сообщения об увеличении доли компонента заработной платы в общей структуре расходов Организации и разнице подлежащей возмещению стоимости поддержки призываю Организацию тщательно рассмотреть вопрос об адекватности Расходов по поддержке проектов, подлежащих возмещению для обеспечения финансовой устойчивости деятельности Организации (пункт 29).</p>		
2	<p>Рекомендую, чтобы Организация приняла решение по срокам обеспечения полного финансирования обязательства по ППВМС после окончания срока службы и приняла надлежащие последующие меры (пункт 33).</p>	Значительная	2009
3	<p>Рекомендую, чтобы Организация продолжала прилагать усилия по согласованию баланса с ПРООН (пункт 38).</p>	Заслуживает внимания	2008
4	<p>Признаю шаги, сделанные на пути принятия Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) посредством осуществления значительных изменений в бухгалтерской политике, и призываю Организацию не ослаблять усилий. Рекомендую, чтобы Организация тщательно контролировала временные и стоимостные рамки принятия МСУГС с учетом как значительного объема работы, связанной с переходом, так и децентрализованного характера деятельности Организации (пункт 43).</p>	Основополагающая	2011
5	<p>Я рекомендую Организации продолжить внесение необходимых корректировок или, в зависимости от обстоятельств, осуществление списаний по счету авансовых платежей и клиринговым счетам, выявленным на конец двухлетнего периода 2006–2007 годов. Я призываю Организацию на постоянной основе продолжить мониторинг и своевременное урегулирование непогашенных позиций по клиринговым счетам (пункт 54).</p>	Заслуживает внимания	2008
6	<p>По моим наблюдениям, на выплату средств по ПТС повлияло наличие ликвидности у Организации. Кроме того, существующая бизнес-модель также будет негативно сказываться на возможностях Организации по одновременному и своевременному освоению столь крупного объема внебюджетных ресурсов и ассигнований и выплат по РП/ПТС. Я рекомендую обсудить вопрос о</p>	Основополагающая	2009

	<i>пересмотре своих возможностей, бизнес-модели и процессов и ввести надлежащие механизмы и процедуры, чтобы исключить неблагоприятное воздействие на окончательное завершение проектов ПТС и связанные с ними выплаты (пункт 63).</i>		
	Отделения на местах		
7	<i>Я отдаю должное мероприятиям, которые проводятся Организацией по совершенствованию мониторинга предоставления и возмещения авансов и рекомендую Организации продолжить эту работу на постоянной основе (пункт 69).</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	<i>2009</i>
8	<i>Я отдаю должное принятым Организацией и намеченным мерам по укреплению потенциала. По моему мнению, процесс децентрализации может быть успешным только при наличии достаточного потенциала на местном уровне, который станет опорой для исполнения дополнительных обязанностей и расширенного делегирования полномочий, и призываю Организацию критически оценить существующее положение и планомерно двигаться по пути действенного укрепления потенциала отделений на местах (пункт 77).</i>	<i>Значительная</i>	<i>2009</i>
9	<i>Я рекомендую продолжить работу по стимулированию действенного и эффективного использования имеющихся ИТ-систем и инструментов (пункт 85).</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	<i>2008</i>
10	<i>Я рекомендую Организации продолжить деятельность, направленную на улучшение функционирования мер внутреннего контроля в отделениях на местах, в том числе посредством обучения и выездной поддержки административного персонала на местах (пункт 93).</i>	<i>Основополагающая</i>	<i>2009</i>
11	<i>С точки зрения надзора закупки относятся к категории процессов с высоким уровнем риска. Я обратил внимание на меры, принятые/запланированные после проверки отделений на местах, и рекомендую усилить мониторинг с целью обеспечить соблюдение установленных требований (пункт 103).</i>	<i>Значительная</i>	<i>2009</i>
12	<i>Я обратил внимание на меры, принятые для совершенствования процессов планирования, реализации и закрытия проектов технической помощи и чрезвычайных проектов, и призываю Организацию стремиться к эффективности процесса планирования, направленного на обеспечение срочности поставок, улучшение документации и своевременное закрытие проектов (пункт 113).</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	<i>2009</i>

	Проект системы управления кадровыми ресурсами		
13	<p><i>Осуществление столь значимого проекта, как Система управления персоналом (СУП), без предварительного обеспечения своевременного источника финансирования привело к ослаблению чувства ответственности за проект, что негативно сказалось на эффективности подготовки и реализации проекта. Я рекомендую Организации в будущем рассматривать вопрос о начале реализации проектов только после определения отдельного и увязанного по срокам источника финансирования всего проекта (пункт 130).</i></p>	<p><i>Основополагающая</i></p>	<p><i>В период после 2008 года</i></p>
14	<p><i>Результатом проекта, призванного обеспечить реорганизацию бизнес-процессов для более успешного достижения стратегических целей Организации за счет повышения эффективности, в основном стала автоматизация, проведенная главным образом в соответствии с функциональными возможностями Оракл, при этом изменения системы должны были осуществляться после закрытия проекта посредством запросов о внесении изменений в систему (ЗВИС). Я обратил внимание на меры, принимаемые для выявления тех элементов пакетного решения, которые не вполне отвечают общим целям работы Организации, и для включения их в перечень элементов, подлежащих адаптации с учетом требований Организации, и рекомендую в тех случаях, когда такая адаптация невозможна из-за проблем, касающихся затрат или времени, признавать связанные с этим риски, принимать их на себя и утверждать на соответствующем уровне (пункт 137).</i></p>	<p><i>Значительная</i></p>	<p><i>2009</i></p>
15	<p><i>Для подготовки сколько-нибудь осмысленной оценки достигнутой экономии или повышения эффективности (при наличии таковых) потребуется обоснованный механизм, учитывающий, помимо прочего, внедрение урезанных функций, стоимость доработки в соответствии с отчетами о проблемах и запросами на изменение системы и затраты различных подразделений в ходе работ, предшествующих развертыванию приложений в прошлом и в будущем. Я рекомендую следующее:</i></p> <p><i>а) внедрить такой механизм;</i></p> <p><i>б) лицам, ответственным за процессы, следует рассмотреть документы со статусом «как должно быть», документы, касающиеся анализа пробелов системы, а также предложения об</i></p>	<p><i>Значительная</i></p>	<p><i>2009</i></p>

	<p>улучшениях, сравнив их с тем, что было фактически выполнено и что осталось невыполненным;</p> <p>с) следует подготовить и подписать на соответствующем уровне политическую записку относительно того, какие именно незаконченные работы, выявленные в результате выполнения вышеприведенного пункта b), могут быть осуществлены (пункт 140).</p>		
16	<p>a) Я рекомендую окончательно оформить соглашения об уровне обслуживания (СУО) и определить контрольные ориентиры для различных установленных и принятых основных показателей производительности.</p> <p>b) Неиспользование корпоративного хранилища данных может помешать успешному функционированию Центра общего обслуживания, а также СУП. В связи с этим я рекомендую Организации рассмотреть возможность расширения хранилища корпоративных данных в соответствующее время (пункт 144).</p>	Заслуживает внимания	2009
17	<p>СУП должна играть жизненно важную роль в процессе децентрализации. Качество связи и наличие достаточных возможностей в отделениях на местах будет ключевым фактором при определении их способности оптимально использовать СУП. Я рекомендую сосредоточить внимание на этом критически важном аспекте и отдать приоритет работе в этом направлении, чтобы в итоге проект не оказался дорогостоящим мероприятием с использованием ИТ, результатами которого будут пользоваться ШК и ЦОО. Я также рекомендую следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> • можно было бы изучить результаты анализа лабораторных испытаний и испытаний в реальных условиях, проведенных с компьютеров, установленных в страновых отделениях, с тем чтобы свести к минимуму проблемы указанного характера, возникшие после развертывания системы (при наличии таковых); • до развертывания функциональных возможностей СУП в отделениях, зависящих от поставщиков Интернет-услуг, необходимо убедиться, что эти поставщики являются достаточно крупными и обеспечивают приемлемые уровни производительности, позволяющие 	Основополагающая	2009

	<p>гарантировать результативное функционирование СУП в таких отделениях;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Организация должна вернуться к рассмотрению этого вопроса и проверить, является ли установленная требуемая скорость подключения действительно достаточной с учетом дополнительных функций, которые были/будут развернуты на различных уровнях (пункт 150). 		
18	<p>Я рекомендую до развертывания оставшихся модулей/функций провести для них все тесты, предусмотренные документами, касающимися требований и стратегии в отношении тестирования, чтобы обеспечить полное выполнение бизнес-целей СУП и свести к минимуму вторичные затраты. Я также рекомендую эффективнее привлекать конечных пользователей к участию в проекте.</p>	Заслуживает внимания	2008
19	<p>Я рекомендую незамедлительно разработать и эффективно довести до всеобщего сведения официальную и всеобъемлющую политику в области контроля изменений для Оракл-СУП. Я также рекомендую обязательно признать и принять на соответствующем уровне потенциально серьезные риски, связанные с отсутствием установленной политики в области управления конфигурацией, где были бы указаны базисные параметры и подход к осуществлению изменений (пункт 161).</p>	Значительная	2009
	Система ФСП-ОРАКЛ		
20	<p>По моим наблюдениям, основные факторы, обусловившие принятие в данный момент решения о приостановке работ по Проекту замены системы периферийной отчетности (СПО) до завершения анализа других смежных разработок, присутствовали и были известны задолго до этого. Я рекомендую в будущем оценивать необходимость начала нового проекта или продолжения работ над уже начатым проектом с учетом других направлений деятельности/инициатив Организации (пункт 181).</p>	Заслуживает внимания	В период после 2008 года
21	<p>Я рекомендую Организации повысить потенциал структурных подразделений, предоставив им возможность разрабатывать спецификации по запросам на изменения. Помимо этого, я рекомендую Организации внедрить формальную процедуру экстренных изменений (пункт 189).</p>	Основополагающая	2008

22	<p>Я рекомендую Организации изменить конфигурацию значений параметров в профилях пользователей с учетом требований безопасности системы для достижения оптимального соотношения безопасности и удобства использования, а также для улучшения контроля доступа. Я считаю, что выставление ограничений на пользование ресурсами позволит обеспечить то, что приложение или пользователь не завладеют, намеренно или ненамеренно, ресурсами базы данных или системы. Я рекомендую Организации рассмотреть варианты настройки профилей ресурсов для ограничения использования ресурсов базы данных (пункт 195).</p>	Значительная	2008
23	<p>По моим наблюдениям, практика предоставления и контроля доступа к системе не соответствует установленным мерам безопасности. Я рекомендую организации обратить внимание на соблюдение установленных процедур и провести оценку своей практики, стандартов и прочих аспектов деятельности с точки зрения безопасности систем (пункт 201).</p>	Заслуживает внимания	2008
24	<p>Учитывая интегрированный характер системы планирования организационных ресурсов, План обеспечения непрерывности деятельности (ПОНД) и План восстановления функционирования после бедствий (ПВФПБ) для информационной системы являются крайне важными. Я рекомендую Организации вернуться к этому вопросу и либо принять неотложные меры для введения ПОНД и ПВФПБ, либо проанализировать и принять риски, сопряженные с отсутствием ПОНД и ПВФПБ в информационной среде системы планирования общеорганизационных ресурсов (пункт 209).</p>	Значительная	2009
25	<p>Я рекомендую деактивировать все комбинации кодов, не соответствующие правилам перекрестной проверки, и документировать этот процесс для целей надзора (пункт 213).</p>	Заслуживает внимания	2008
26	<p>В свете растущих требований к ресурсам информационных систем я рекомендую в рамках пересмотра системы управления информационными технологиями в Организации рассмотреть межведомственный механизм управления информационными технологиями высокого уровня, который позволял бы учитывать конкурирующие требования и присваивать им приоритеты (пункт 218).</p>	Заслуживает внимания	2009
	<p>Функционирование внутреннего надзорного механизма в Департаменте внутреннего аудита</p>		

	(ДВА) и Программе аудита на местах		
27	<p><i>а) Я поддерживаю намерение Организации продолжить проведение анализа расхождений между бизнес-требованиями и существующими ресурсами ДВА.</i></p> <p><i>б) Я также рекомендую Организации совместно с ДВА подготовить и внедрить систему Управления рисками предприятия (УРП) в качестве приоритетной задачи. До подготовки УРП ДВА необходимо провести подробный анализ рисков, выделив подразделения/процессы на уровне подлежащей аудиту единицы, после надлежащего рассмотрения рисков или проблем в области внутреннего контроля, указанных руководством (пункт 240).</i></p>	Основополагающая	2009
28	<i>Я рекомендую ускорить процесс функционального разделения сфер ответственности в рамках Отделения Генерального инспектора. Я также рекомендую подготовить специальные контрактные условия для консультантов, привлекаемых к проведению расследований (пункт 246).</i>	Значительная	2008
29	<i>Я рекомендую ДВА установить жесткие временные рамки для подготовки аудиторских заключений, а также рассмотреть возможность реализации эффективного механизма мониторинга для отслеживания получения и оформления аудиторских заключений, а также мер, принятых в связи с ними (пункт 254).</i>	Заслуживает внимания	2009
30	<i>Я рекомендую планировать аудиторские проверки на местах, исходя из оценки риска. Помимо этого, за исключением чрезвычайных случаев, не рекомендуется проводить аудиторские проверки чаще одного раза в год (пункт 260).</i>	Значительная	2008
31	<i>Необходимо отметить, что разработка эталонных параметров и установление сроков позволит оперативно оформлять и объективно оценивать аудиторские заключения, что, в свою очередь, обеспечит своевременную реализацию корректирующих мер. Я рекомендую Организации принять эффективные меры для получения всех запланированных преимуществ от программы (пункт 268).</i>	Заслуживает внимания	2008
32	<i>Я отмечаю шаги, предпринимаемые в рамках реформирования Программы аудита на местах и планируемой передачи ответственности в рамках ПАМ департаменту ДВА в период 2008-2009 годов, а также шаги, предпринимаемые для обеспечения непрерывности реализации ПАМ в переходном периоде. Следует также обратить внимание, что Программа аудита на местах является неотъемлемым звеном механизма</i>	Основополагающая	2008

	<i>обеспечения качества и достоверности финансового учета Организации, особенно в контексте реформирования и принятия МСУГС. Я рекомендую обеспечить возможность ПАМ выполнить данную функцию (пункт 271).</i>		
	<i>Заключение контрактов на услуги консультантов и лиц, работающих по индивидуальным договорам об оказании услуг (ЗКУ/ЛРДОУ), Отделом по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ)</i>		
33	<i>Ответственность за создание и ведение списка корпоративного кадрового резерва ложится на Организацию в целом и не является непосредственной и исключительной ответственностью ОЧОВ. При этом, однако, я рекомендую ОЧОВ активизировать свою деятельность в этом направлении для безотлагательной разработки и ведения перечня кадрового резерва с разбивкой по областям знаний и регионам, что позволит повысить эффективность процесса отбора, расширить его охват, улучшить его объективность и прозрачность. На более позднем этапе кадровый резерв ОЧОВ может быть взят за основу формирования корпоративного кадрового резерва Организации и впоследствии заменен им (пункт 280).</i>	<i>Значительная</i>	<i>2009</i>
34	<i>Поскольку практика отбора из одного источника ограничивает конкуренцию, негативно сказывается на прозрачности и минимизирует возможности для достижения оптимального соотношения цены и качества, я рекомендую формализовать процесс отбора консультантов/ЛРДОУ, расширить базу поиска и сделать его более конкурентным (пункт 288).</i>	<i>Значительная</i>	<i>2008</i>
35	<i>Необходимо отметить, что одни и те же лица повторно привлекались к работе в течение длительных периодов времени за счет продления или перезаключения договоров с ними по различным проектам. Я рекомендую Организации продолжить работу для оптимизации процесса отбора консультантов/ЛРДОУ, поиска новых экспертов на систематической основе и расширения базы данных для сокращения зависимости от ограниченного числа экспертов (пункт 293).</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	<i>2009</i>
36	<i>Поскольку индивидуальные договоры об оказании услуг использовались в прошлом и продолжают использоваться сегодня некоторыми представительствами ФАО для найма административно-технического персонала, я рекомендую ОЧОВ осуществлять эффективный</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	<i>2008</i>

	<i>надзор и исключать случаи найма такого персонала по индивидуальным договорам об оказании услуг. Я также рекомендую исключить привлечение консультантов по индивидуальным договорам об оказании услуг, поскольку специальный раздел Руководства уже предписывает определенный порядок привлечения консультантов (пункт 299).</i>		
37	<i>Система управления административными ресурсами предназначена для ведения в режиме он-лайн базы данных по Истории заданий сотрудников и для регистрации результатов их деятельности. Тем не менее, система не выполняет своей задачи, поскольку доступная в ней информация является неполной. Следовательно, я рекомендую регулярно обновлять в системе информацию по консультантам/ЛРДОУ, а также решить проблемы, связанные с быстроедействием системы, чтобы сделать ее эффективным инструментом кадровой работы (пункт 303).</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	2009
38	<i>Организации необходимо активизировать свою деятельность для обеспечения надежной, полной и прозрачной оценки работы консультантов и ЛРДОУ, чтобы сделать такие отчеты более надежными и эффективными инструментами для мониторинга качества результатов работы (пункт 310).</i>	<i>Значительная</i>	2008
39	<i>Я рекомендую установить конкретные сроки для различных этапов обработки и согласования заявок, в том числе отказов, на привлечение консультантов и ЛРДОУ (пункт 313).</i>	<i>Заслуживает внимания</i>	2009
40	<i>Правила и процедуры, регулирующие отбор и контрактацию консультантов и ЛРДОУ, не находятся в открытом доступе. Наблюдается недостаточный уровень документирования процесса отбора. Необходимо отметить, что в будущем есть возможность повышения прозрачности процедур и правил, принятых Организацией. В этой связи я рекомендую следующее:</i> <i>а) процесс отбора консультантов должен быть надлежащим образом документирован, чтобы обеспечить учет работ по материально-техническому снабжению и способов их выполнения, а также облегчить независимую оценку таких работ впоследствии;</i> <i>б) для повышения прозрачности функционирования Организации следует рассмотреть опубликование своих руководств/правил по поиску, отбору и найму</i>	<i>Основополагающая</i>	2008

	<p>консультантов и ЛРДОУ в открытом доступе для облегчения доступа к ним для всех участников, экспертов, технических специалистов и прочих лиц; и</p> <p>с) Организации следует рассмотреть в будущем возможность разработки условий договоров об оказании услуг консультантами, соответствующих передовой практике, которая предусматривает опубликование имен отобранных кандидатов и прочей краткой информации на сайте Организации, что повышает прозрачность процесса (пункт 319).</p>		
41	<p>В свете значительного числа случаев отхода от требований я рекомендую Организации рассмотреть возможность для начала раскрытия информации о таких отходах от требований во внутренней сети Организации для повышения прозрачности (пункт 323).</p>	Основополагающая	2008
42	<p>Существенно возрос объем и результаты деятельности по реагированию и реабилитации в чрезвычайных ситуациях. Отмечается существенное число отходов от общих требований при найме консультантов и ЛРДОУ, а также частое оформление разовых инструкций, применимых, по своей сути, к конкретной ситуации. В этой связи я рекомендую рассмотреть вопрос формирования надлежащей нормативной базы, применимой к отбору и найму консультантов и ЛРДОУ для проектов по чрезвычайным ситуациям, отдельной от нормативной базы для проектов реабилитации и прочих проектов (пункт 325).</p>	Значительная	2009
	Прочие вопросы		
43	<p>Я рекомендую, чтобы Организация рассмотрела вопрос о введении обязательного процесса линейными менеджерами для проверки того, не предстоит ли проведение дисциплинарного разбирательства в отношении сотрудника, прежде чем будет принята просьба сотрудника об отстранении от работы (пункт 338).</p>	Значительная	2009

Ревизия финансовых отчетов

7. Ревизия финансовых отчетов была проведена в соответствии с Общими стандартами аудита Группы независимых ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии и Международными стандартами аудита. Эти стандарты требуют, чтобы ревизия/аудит

планировалась и осуществлялась с тем, чтобы получать разумную гарантию того, что финансовые отчеты не содержат финансовых искажений. Генеральный директор отвечает за подготовку этих отчетов, а я отвечаю за высказывание мнения по ним.

8. Ревизия включала в себя анализ, на проверочной основе и по мере необходимости с учетом обстоятельств, по моему мнению, свидетельств, подтверждающих суммы и положения о разглашении в финансовых отчетах. Она также включала в себя оценку бухгалтерских принципов и значительных оценок, произведенных Генеральным директором, а также оценку общего представления финансовых отчетов.

9. Кроме того, меня просили провести ревизию следующих отдельных финансовых отчетов по программам, осуществляемым в сотрудничестве с другими учреждениями или по их поручению, а именно:

- Двухлетний статус средств и План 1 Фонда ФАО/ООН в области народонаселения (ЮНФПА) – Отчет о расходах за двухлетний период на 31 декабря 2007 года;
- Статус средств и План 1 Программы развития ФАО/ООН (ПРООН) – План расходов на проекты, реализованные ФАО, на 31 декабря 2007 года;
- ФАО/Глобальный Экологический Фонд (ГЭФ) - Статус средств за двухлетний период, завершившийся 31 декабря 2007 года.

10. Ревизия позволила мне высказать решительное аудиторское мнение по финансовым отчетам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) за двухлетний период 2006-2007 годов.

Предыдущие рекомендации

11. Я не включал отдельно замечания по мерам, принятым по предыдущим рекомендациям, за исключением случаев, когда того требовала ситуация. Это объясняется тем, что Комитет по финансам уже разработал механизм принятия последующих мер по всем предыдущим рекомендациям, которыми Организация еще должна заняться в полной мере.

ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ

Финансовая позиция Организации

12. Финансовая позиция Организации свидетельствует о маргинальном улучшении на конец двухлетнего периода 2006-2007 годов. Чистый недобор дохода по сравнению с расходами Общих и сопутствующих фондов составил 55 млн. долл. США, что составляет значительное сокращение по сравнению с недобором в 85 млн. долл. США в двухлетний период 2004-2005 гг. (в отличие от двухлетнего периода 2002-2003 гг., в конце которого доход превышал расходы на 13,4 млн. долл. США). Улучшение, по сравнению с 2004-2005 гг., главным образом обусловливается сокращением в предоставлении взносов на 67,7 млн. долл. США и увеличением выигрыша от обмена на 34,2 млн. долл. США, что частично компенсировалось увеличением дохода будущих периодов на 59,5 млн. долл. США.

13. Значительными факторами было увеличение добровольных взносов на 18,8 млн. долл. США и увеличение расходов в рамках Регулярной программы на 17,3 млн. долл. США. Это контрастировало с предыдущим двухлетним периодом 2004-2005 гг., когда имело место значительное увеличение в 72 млн. долл. США в обеспечении в связи с задержкой взносов (по сравнению с сокращением такого обеспечения на 64,6 млн. долл. США в 2002-2003 годах). Другими значительными факторами были амортизация медицинских подлежащих покрытию расходов после ухода в отставку в 45,4 млн. долл. США и применение долгосрочного инвестиционного дохода в 42,6 млн. долл. США к связанным с персоналом программам, как это было санкционировано в Резолюциях 10/1999 и 10/2001 Конференции.

14. Как часть изменений в бухгалтерской политике, касающейся Обеспечения взносов, подлежащих получению от стран-членов в отношении кадровых программ персонала после ухода в отставку, Организация подтвердила дефицит в 361,5 млн. долл. США

(124,8 млн. долл. США до вторичного отчета). Это обусловливается регистрацией дополнительной суммы в 397,7 млн. долл. США в отношении кадровых обязательств, и, таким образом, все обязательства отражаются в финансовых отчетах и в письменном заявлении об обеспечении в связи с задержкой взносов в размере 161 млн. долл. США.

15. Дефицит в конце балансов средств двухлетнего периода в рамках Общих и сопутствующих фондов неуклонно возрастал: с 90,1 млн. долл. США в 2002-2003 гг. до 361,5 млн. долл. США (124,8 млн. долл. США до вторичной отчетности) в 2004-2005 гг. и окончательной суммы в 465,3 млн. долл. США в конце двухлетнего периода 2006-2007 годов.

16. Что касается Доверительного фонда и фонда ПРООН, Организация имела превышение дохода над расходами в размере 36,6 млн. долл. США в 2006-2007 гг. (14,3 млн. долл. США в 2004-2005 гг. и 6,4 млн. долл. США в 2002-2003 гг.). Это главным образом представляет собой доход в виде процентов в отношении наличных средств, срочных вкладов и краткосрочных инвестиций. Вся сумма переведена на счета доноров, и тем самым баланс фонда оставался неизменным в конце двухлетнего периода.

17. Активы Организации в рамках Общих и сопутствующих фондов на 31 декабря 2007 г. составляли 488,9 млн. долл. США, что является увеличением на 69,6% по сравнению с предыдущим двухлетним периодом. Объем наличных средств и срочные вклады возросли с 30,8 млн. долл. США на 31 декабря 2005 г. до 36,2 млн. долл. США на 31 декабря 2007 года. Взносы, подлежащие получению (чистая сумма обеспечения в связи с задержкой взносов), возросли на 107,2 млн. долл. США главным образом ввиду изменения в бухгалтерской политике, касающейся обеспечения в связи с задержкой взносов. Долгосрочные инвестиции существенно возросли на 90,9 млн. долл. США с 208,8 млн. долл. США в 2004-2005 гг. до 299,7 млн. долл. США в 2006-2007 годах. Подлежащие получению счета несколько сократились на 2,8 млн. долл. США.

18. Обязательства по Общим и сопутствующим фондам возросли с 402,9 млн. долл. США на 31 декабря 2005 г. до 867,9 млн. долл. США на 31 декабря 2007 г., что представляет собой увеличение на 115,4%. Увеличение обусловливалось главным образом увеличением зарегистрированных обязательств по кадровым программам с 239,6 млн. долл. США на 31 декабря 2005 г. до 719,1 млн. долл. США на 31 декабря 2007 года.

19. В рамках Доверительного фонда и фонда ПРООН активы возросли с 462,2 млн. долл. США на 31 декабря 2005 г. до 669,8 млн. долл. США на 31 декабря 2007 г., что представляет собой увеличение на 44,9%. Активы состояли из наличных средств и срочных вкладов в сумме 201,6 млн. долл. США и краткосрочных инвестиций в сумме 450 млн. долл. США. Обязательства в сумме 646,8 млн. долл. США на 31 декабря 2007 г. представляли собой взносы в сумме 564,8 млн. долл. США, полученные заранее, и неликвидированные обязательства в сумме 81,9 млн. долл. США.

20. Организация завершила двухлетний период 2004-2005 гг. взятием ссуд на сумму 71 млн. долл. США из внешних источников после полного использования совокупных внутренних резервов в размере 35,5 млн. долл. США. К концу двухлетнего периода 2006-2007 годов после досрочного поступления установленных взносов от членов Организация смогла погасить все ссуды и пополнить внутренние резервы. Однако, основополагающие аспекты финансовой позиции Организации все еще остаются слабыми и требуют улучшения.

Ситуация с ликвидностью

21. Организации пришлось прибегнуть к обширному заимствованию в двухлетний период 2006-2007 гг., причем пик заимствования был достигнут в ноябре 2006 г. в размере 104 млн. долл. США; стоимость заимствования возросла в шесть раз до 1,8 млн. долл. США. К концу двухлетнего периода, однако, были получены некоторые крупные взносы и ситуация с ликвидностью улучшилась. Балансы наличных средств и срочных вкладов в отношении совокупного баланса Общих и внебюджетных средств возросли со 110,9 млн. долл. США на 31 декабря 2005 г. до 237,8 млн. долл. США на 31 декабря 2007 года.

22. Соотношение текущих активов и текущих пассивов Организации – как Общих, так и Внебюджетных средств – значительно улучшилось с 0,88 на конец декабря 2005 г. до 1,08 на конец декабря 2007 года. Это главным образом обусловливается существенным увеличением на 235,2 млн. долл. США добровольных взносов. Подлежащие получению взносы также сократились на 52,4 млн. долл. США.

23. Сроки и количество получения оцененных взносов оказывают непосредственное воздействие на ситуацию с ликвидностью Организации. На 31 декабря 2007 г. 113,2 млн. долл. США были должны 73 странами-членами. 15 стран-членов имели задолженность в сумме более 0,5 млн. долл. США, что в совокупности составляет 107 млн. долл. США.

24. Организация прибегает к внутреннему заимствованию из Резервного фонда, Фонда оборотного капитала (ФОК), а затем из Специального фонда, со специального резервного счета (СРС) до заимствования на открытом рынке. Однако, цель СРС состоит в том, чтобы оберегать Программу работы Организации от последствий не предусмотренных бюджетом дополнительных расходов, вытекающих из неблагоприятных валютных колебаний и не предусмотренных бюджетом инфляционных факторов. Однако, цена СРС в размере 25,6 млн. долл. США в конце 2007 г., не полностью обеспечивается наличными средствами, поскольку значительный элемент валютнообменного фактора обуславливался ревальвацией в доллары США счетов в евро, подлежащих получению от стран-членов.

25. ФОК является резервным фондом, созданным специально для авансирования денег на возмещаемой основе в Общий фонд в целях финансирования бюджетных расходов в ожидании получения взносов в бюджет; чрезвычайных финансовых расходов, не предусмотренных в текущем бюджете, и выделения ссуд на определенные цели с разрешения Совета в конкретных случаях. Санкционированный уровень ФОК, установленный резолюцией 15/91 Конференции, первоначально составлял 25 млн. долл. США и несколько повысился в соответствии с Оценками рабочего капитала по новым странам-членам с 1992 года.

26. Среднемесячный отток для оперативных расходов составил 37 млн. долл. США в 2006 г., 38 млн. долл. США в 2007 г. и, по-видимому, возрастет в ближайшем будущем. Тем самым, ситуация с наличными средствами в Регулярной программе Организации существенно зависит от количества и своевременного получения взносов. ФОК не в состоянии в значительной мере играть роль сети безопасности, поскольку его основной капитал не покрывает полностью даже одномесячных оперативных расходов Организации.

27. Произошло увеличение доли компонента заработной платы в общей структуре расходов Организации. Это составляет значительную долю отлива наличных средств. В двухлетний период 2006-2007 гг. расходы на зарплату в отношении Общего фонда в целом возросли с 73 до 77%, но оставались почти постоянными в размере примерно 36% (19% - зарплата сотрудников и 20% - другие людские ресурсы) в отношении Доверительного фонда. Кроме того, Организация сообщает о том, что разница в покрытых расходах по поддержке увеличивалась.

28. Расходы на поддержку проектов (РПП), реализуемых за счет Целевого фонда, установлены на максимальном уровне в 13% для технической помощи и прямой поддержки мероприятий в рамках Регулярной программы; 10% для помощи в чрезвычайных ситуациях и 0-10% для совместно финансируемых мероприятий. Уровень может понижаться, когда ожидается, что переменные непрямые расходы по поддержке по данному проекту ниже. В среднем полученные средства в виде РПП составляют 6,5% от стоимости проектов. В двухлетний период 2006-2007 гг. произошло существенное увеличение поступлений примерно на 36% и расходов по Доверительному фонду на 34% по сравнению с предыдущим двухлетним периодом. Однако, поскольку РПП установлена максимум в 13%, увеличение числа проектов по Доверительному фонду, по-видимому, будет обуславливать еще большие финансовые ограничения Организации.

29. *а) Рекомендую, чтобы вопросу получения невнесенных оцененных взносов по-прежнему уделялось первостепенное внимание. С учетом уязвимого характера ликвидности Организации в отношении количества и сроков получения взносов*

рекомендую, чтобы вновь был поднят вопрос об основном объеме Фонда основного рабочего капитала.

б) В свете сообщения об увеличении доли компонента заработной платы в общей структуре расходов Организации и разнице подлежащей возмещению стоимости поддержки призываю Организацию тщательно рассмотреть вопрос об адекватности Расходов по поддержке проектов, подлежащих возмещению для обеспечения финансовой устойчивости деятельности Организации.

Кадровые обязательства

30. Организация имеет четыре вида кадровых обязательств: платежи по компенсации сотрудников, выходные пособия, платежи по последнему взносу и медицинское страхование после окончания срока службы (ППВМС). Организация зарезервировала долгосрочные инвестиции и доход, полученный от инвестиций, для удовлетворения кадровых обязательств в соответствии с резолюциями 10/1999 и 10/2001 Конференции. До 2006-2007 гг. многие из этих обязательств оставались незарегистрированными в финансовых отчетах, хотя и разглашались в примечаниях к финансовым отчетам. Однако, в конце двухлетнего периода 2006-2007 гг. Организация зарегистрировала в полной мере все четыре кадровые обязательства в сумме 719,1 млн. долл. США. Я отметил, что хотя Организация в полной мере зарегистрировала эти обязательства, сумма в 404,6 млн. долл. США по-прежнему не имела финансовой поддержки на конец 2006-2007 гг.

31. Наиболее значительным кадровым обязательством является ППВМС, представляя собой почти 93% кадровых обязательств, не имеющих финансовой поддержки. Актуарная нынешняя стоимость ППВМС в конце 2006-2007 гг. составляла 576,1 млн. долл. США, что на 42,7 млн. долл. США превышает показатель предыдущего двухлетнего периода. Увеличение обусловливается постоянным укреплением евро по отношению к доллару США, ростом расходов на медицинские заявки и ростом, связанным с принятием таблицы смертности Организации Объединенных Наций, в которой предусматривается большая продолжительность жизни для участников плана. Увеличение частично компенсировалось изменением в учетной ставке, используемой для расчета обязательства, с 4,5% до 5,6%.

32. В 2003 г. Конференция согласилась начать финансирование обязательства в отношении ППВМС после окончания срока службы, причем начало дополнительной оценки в 14,1 млн. долл. США относится к двухлетнему периоду 2004-2005 годов. Однако, нынешний уровень оцененного финансирования неадекватен для того, чтобы достичь цели полного финансирования ППВМС к 2027 году.

33. *Рекомендую, чтобы Организация приняла решение по срокам обеспечения полного финансирования обязательства по ППВМС после окончания срока службы и приняла надлежащие последующие меры.*

Вопросы, вытекающие из Ревизии финансовых отчетов

Обеспечение взносов стран-членов

34. В прошлом Организация в полной мере предоставляла обеспечение для подлежащих получению оцененных взносов. Бухгалтерская политика была изменена после двухлетнего периода 2006-2007 гг. и в настоящее время Организация предоставляет обеспечение для подлежащих получению взносов только в исключительных обстоятельствах и рассматривает все оценочные суммы как могущие быть полученными в нормальных обстоятельствах.

35. Хотя произошло улучшение в получении взносов в двухлетний период 2006-2007 гг., имелась задолженность от 73 стран-членов по взносам в сумме 113,2 млн. долл. США, включая 48,3 млн. долл. США за 2004-2005 гг. и предыдущий период.

36. Хотя текущая политика базируется на принципе собираемости, в дальнейшем Организации следует также признать объем долгосрочной задолженности за последовательные бухгалтерские периоды.

Финансовые отчеты счета ПРООН за предоставленные услуги

37. Подлежащие получению Организацией средства от ПРООН в сумме 11,7 млн. долл. США включают в себя сумму в 5,4 млн. долл. США, что относится к периоду до 2004 года. Организация подтвердила, что эта сумма дополнительно анализируется для того, чтобы ПРООН была предоставлена дополнительная сопроводительная документация, с тем чтобы ПРООН могла учесть и возместить все неуплаченные суммы.

38. *Рекомендую, чтобы Организация продолжала прилагать усилия по согласованию баланса с ПРООН.*

Принятие международных стандартов бухгалтерского учета государственного сектора

39. В соответствии с решением Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрить рекомендацию Комитета высокого уровня по вопросам управления о том, чтобы система ООН приняла Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) в отношении всех отчетных периодов, начиная с или после 1 января 2010 г., и принятым Генеральной Ассамблеей в 2006 г. решением (GA 60/283) одобрить предложение о принятии МСУГС в рамках всей системы, Организация постановила принять МСУГС в отношении отчетных периодов, начиная с 1 января 2010 года.

40. Принятие МСУГС скажется на бухгалтерском учете, финансовой отчетности и соответствующих системах информационной технологии Организации. Некоторые из наиболее ощутимых последствий будут обусловлены следующим: признанием и обесценением нематериальных активов и основных средств и запасов, признанием и учетом всех обязательств и подготовкой и аудитом финансовых отчетов на ежегодной основе.

41. Хотя Организация продолжает применять Стандарты бухгалтерского учета системы Организации Объединенных Наций до принятия МСУГС, уже сделаны некоторые значительные шаги на пути принятия МСУГС:

- Кадровые обязательства: Организация учла 100% актуарно-определяемых обязательств в Финансовом отчете. Разница между общим объемом обязательств и суммами, признанными после регистрации стоимости текущего обслуживания, амортизации и дохода от долгосрочных инвестиций, была учтена как корректировка вступительного баланса Резерва общего фонда.
- Обеспечение подлежащих получению взносов: Бухгалтерская политика Организации с двухлетнего периода 2006-2007 гг. состоит в том, чтобы рассматривать все оцененные суммы в отношении стран-членов как могущие быть собранными при нормальных обстоятельствах. Соответственно, в отношении этих оцененных сумм обеспечение регистрируется лишь при исключительных обстоятельствах. Последующее сокращение обеспечения было учтено как корректировка вступительного баланса Резерва общего фонда, Фонда основного рабочего капитала и Резервов счета специального резерва на основе оцененных сумм, к которым имеет отношение данное обеспечение.
- Инвестиции: В настоящее время они отражаются по рыночной стоимости.

42. По первоначальным оценкам Организации, полная реализация всех факторов проекта принятия МСУГС может быть достигнута к 2010 году. Однако, в настоящее время предвидится, что предварительная реализация МСУГС будет достигнута в 2010 г. с реализацией окончательных решений в 2011 г. и продолжением оказания поддержки после реализации вплоть до 2012 года включительно. Оценочная стоимость проекта возросла с первой оценки высокого уровня в 7,2 млн. долл. США до 13,9 млн. долл. США по завершении детальной фазы планирования. Организация относит увеличение предполагаемой стоимости к увеличению продолжительности и рабочей нагрузки проекта.

43. *Признаю шаги, сделанные на пути принятия МСУГС посредством осуществления значительных изменений в бухгалтерской политике, и призываю Организацию не*

ослаблять усилия. Рекомендую, чтобы Организация тщательно контролировала временные и стоимостные рамки принятия МСУГС с учетом как значительного объема работы, связанной с переходом, так и децентрализованного характера деятельности Организации.

Другие статьи

44. В своем отчете большого формата по счетам двухлетнего периода 2002-2003 гг. я выделил вопросы, касающиеся корректировок пробного баланса после закрытия счетов, плана счетов (ПС), банковских счетов с нулевым сальдо (БСНС), работы по выверке банковских счетов в штаб-квартире, просроченных авансовых платежей и клиринговых счетов, и рекомендовал соответствующие последующие меры.

План счетов и корректировки пробного баланса после закрытия счетов

45. Начиная с двухлетнего периода 2004–2005 гг. Организация усовершенствовала представление документации, подтверждающей финансовую отчетность. Документы к пробному балансу после закрытия счетов теперь должны проходить официальную проверку и утверждение. Существует аудиторский след для корректировок, внесенных в пробный баланс при подготовке финансовой отчетности.

46. Организация указала, что ПС будет пересмотрен, и соответствующие меры будут приняты в рамках проекта МСУГС.

Банковские счета с нулевым сальдо (БСНС)

47. Анализ банковских остатков по различным заголовкам счетов в пробном балансе указал на сохраняющееся присутствие многочисленных БСНС. Организация подтвердила, что к февралю 2008 года 57 из 61 БСНС были закрыты, а остальные четыре находились в процессе закрытия.

48. Впоследствии Организация также внедрила новый процесс прямого пополнения ресурсов отделений на местах посредством электронного перевода средств из банков ШК, что привело к сокращению прежней практики использования БСНС для каждого местного отделения.

Выверка банковских счетов

49. На конец двухлетнего периода 2002–2003 годов число несогласованных позиций при выверке счетов в банке штаб-квартиры составило более 8000. К концу двухлетнего периода 2006–2007 годов число несогласованных позиций сократилось до менее чем 1500. Организация подтвердила, что эти оставшиеся позиции, которые касались сроков и других расхождений, будут отслеживаться и корректироваться в рамках текущего управления банковскими счетами и их выверки.

Просроченные авансовые платежи

50. Начиная с двухлетнего периода 2004–2005 годов принимались меры для сокращения остатков по авансовым платежам. Количество и объем просроченных непогашенных авансов неуклонно сокращались: с 1190 позиций на сумму 2,2 млн. долларов США на конец 2002–2003 годов до 673 позиций на сумму 1,1 млн. долларов США на конец 2006–2007 годов.

Клиринговые счета

51. Клиринговые счета создавались главным образом для регистрации операций между системами, не базирующимися на программе Оракл, и системой ФСП-Оракл с использованием интерфейсных программ. Поскольку такие операции носят периодический характер, необходимо проводить их проверку, анализ, исследование и клиринг, позволяющие выявить непогашенные позиции и обратиться в структурные подразделения или отделения на местах за разъяснениями и/или для принятия соответствующих мер.

52. В течение двухлетнего периода 2002–2003 годов клиринг этих позиций проводился медленно, и в некоторых случаях с 1999 года не было зарегистрировано никакого клиринга по более чем 16 000 неурегулированным позициям, имевшимся на конец 2002–2003 годов.

53. К концу двухлетнего периода 2006–2007 годов число неурегулированных позиций по клиринговым счетам было сокращено приблизительно до 2500. Примерно 800 из них относятся к периоду до 2004 года. К концу 2007 года Организация также провела дополнительную работу для выявления позиций, по которым в течение 2008 года она намерена провести корректировки и списания, которые, скорее всего, обеспечат дальнейшую расчистку клиринговых счетов.

54. *Я рекомендую Организации продолжить внесение необходимых корректировок или, в зависимости от обстоятельств, осуществление списаний по счету авансовых платежей и клиринговым счетам, выявленным на конец двухлетнего периода 2006–2007 годов. Я призываю Организацию на постоянной основе продолжить мониторинг и своевременное урегулирование непогашенных позиций по клиринговым счетам.*

55. Организация гарантировала принятие надлежащих дальнейших мер.

Выплаты по Регулярной программе и Программе технического сотрудничества

56. Регулярная программа (РП), в том числе Программа технического сотрудничества (ПТС), которая является крупнейшей основной программой, финансируемой из общего фонда, отражает основной мандат Организации.

57. Стабильно низкий уровень использования средств по ПТС в 2006–2007 годах привел к переносу огромного объема ассигнований на будущие периоды. По состоянию на 31 декабря 2007 года совокупные доходы будущих периодов (доступные ассигнования) составили 68,6 млн. долларов США. Финансовое положение 4.3 Организации разрешает переносить ассигнования на ПТС на последующий двухлетний период. Очень низкий уровень использования средств ПТС в течение двух лет, как это было в 2006–2007 годах, может привести к тому, что перенесенные на будущие периоды ассигнования невозможно будет израсходовать даже за четырехлетний период. В прошлом в подобной ситуации Организация прибегла к отнесению фактических расходов по закрытым проектам, утвержденным и реализуемым в последующий двухлетний период, на счет ассигнований предшествующего двухлетнего периода, то есть к практике «возвратных потоков». Учитывая возможное требование о прекращении к концу 2009 года практики возвратных потоков в отношении ассигнований на ПТС 2006–2007 годов, Организации необходимо формализовать этот процесс, чтобы документировать процедуру, касающуюся возвратных потоков, и связанные с ней операционные требования и требования к финансовой отчетности. Организация сообщила о начале такого процесса.

58. Три фактора оказывают значительное воздействие на реализацию РП и, в особенности, ПТС. Первым фактором является задержка в получении взносов, поскольку это прямо и непосредственно отражается на ликвидной позиции Организации.

59. Вторым фактором являются недостаточно финансируемые или нефинансируемые мандаты и вопросы. В качестве примеров можно привести: почти ежегодное празднование международных годов, а также выполнение и содействие выполнению международных соглашений. Недостаточное финансирование также может быть следствием не предусмотренных бюджетом расходов. В течение 2006–2007 годов некоторые обязательные платежи, в основном связанные с различными аспектами непредвиденного увеличения затрат на персонал, не были полностью покрыты средствами бюджета, причем недостающая сумма составила 36 млн долларов США. Поскольку эти обязательства должны быть выполнены, и они предполагают отток денежных средств, Организация вынуждена прибегать либо к корректировкам программ, либо к дефицитному финансированию, а иногда использовать оба этих метода.

60. Третьим фактором является значительное увеличение притока внебюджетных ресурсов, которые покрывают более половины выполняемых Организацией работ. При существующей

бизнес-модели Организации такое увеличение обычно оказывает давление на ее потенциал, особенно в плане эффективной и своевременной реализации проектов РП и ПТС.

61. Я подчеркивал проблемы, связанные с выплатами по ПТС, в подробных отчетах, касающихся двухлетних периодов 2002–2003 и 2004–2005 годов. Сокращение ликвидности Организации может повлиять на объем средств, использованных по ПТС, но помимо этого следует рассмотреть и вопрос о том, позволяет ли общий потенциал Организации реализовать проекты, связанные с внебюджетными ресурсами, и одновременно наверстать время, потерянное при утверждении и выплате средств по ПТС.

62. В перспективе существует также риск недостаточного финансирования затрат на последующие мероприятия по независимой внешней оценке (НВО) из-за ограниченного срока для подготовки комплексной калькуляции. Я обращаю внимание на то, что деятельность, связанная с НВО, уже потребовала затраты ресурсов в форме времени персонала Организации, и в отчете о НВО наличие достаточного финансирования также указывается в качестве одного из рисков, сопряженных с реализацией реформ.

63. *По моим наблюдениям, на выплату средств по ПТС повлияло наличие ликвидности у Организации. Кроме того, существующая бизнес-модель также будет негативно сказываться на возможностях Организации по одновременному и своевременному освоению столь крупного объема внебюджетных ресурсов и ассигнований и выплат по РП/ПТС. Я рекомендую обсудить вопрос о пересмотре своих возможностей, бизнес-модели и процессов и ввести надлежащие механизмы и процедуры, с тем чтобы исключить неблагоприятное воздействие на окончательное завершение проектов ПТС и связанные с ними выплаты.*

ЧАСТЬ II

АУДИТ ОТДЕЛЕНИЙ НА МЕСТАХ

64. В течение двухлетнего периода 2006–2007 годов в двух региональных отделениях⁴ (РО) и 18 представительствах ФАО⁵ (ПФАО) проводилась проверка выборочных вопросов управления, аспектов соблюдения установленных норм и правильности. Результаты аудита и мои наблюдения обсуждаются ниже в тематических разделах.

Мониторинг авансовых выплат

65. Авансы могут выплачиваться персоналу, внештатным сотрудникам и консультантам. Отражение в учете авансов, предоставленных для поездок и другой разнообразной деятельности, и расчеты по ним должны осуществляться в течение установленного срока. Если какой-либо аванс остается непогашенным в течение более чем трех месяцев, он должен быть возмещен из заработной платы или любой другой суммы, подлежащей уплате Организации соответствующим физическим лицом. Хотя основная ответственность за мониторинг и расчеты по авансам, выданным персоналу на поездки, возложена на ШК, существуют вспомогательные механизмы, призванные помочь региональным отделениям в выполнении их обязанностей.

66. В 2006–2007 годах Организация предприняла специальные шаги по улучшению мониторинга и возмещения авансов, в том числе дополнительные усилия по совершенствованию и упрощению процедур и внедрению улучшенных функциональных возможностей подготовки отчетности, которые способствуют анализу авансовых выплат и последующему контролю за ними.

67. Вместе с тем аудит отделений на местах выявил ряд областей, где остаются возможности для улучшения управления авансовыми выплатами и их возмещения в отделениях

⁴ Региональное отделение по Африке, в Аккре, и региональное отделение по Азиатско-тихоокеанскому региону, в Бангкоке.

⁵ Афганистан, Бангладеш, Боливия, Бразилия, Вьетнам, Гана, Египет, Замбия, Индонезия, Намибия, Непал, Сенегал, Таиланд, Танзания, Тринидад и Тобаго, Уганда, Южноафриканская Республика и Ямайка.

на местах. К этим областям относятся случаи неприменения стандартных положений, регулирующих предоставление и возмещение авансов, недостаточная системная поддержка мониторинга и возмещения авансов внештатными сотрудниками, а также неполное использование имеющихся системных функциональных возможностей для поддержки мониторинга авансов.

68. Руководствуясь выводами аудиторской проверки, некоторые отделения на местах внесли дополнительные усовершенствования в конкретные механизмы внутреннего контроля местных офисов для этих процессов. Организация активизировала свои усилия по последующему контролю региональных отделений и изданию указаний, касающихся обязательных для выполнения процедур возмещения авансов штатным сотрудникам и консультантам. Группа кредиторской задолженности Организации запланировала на 2008 год миссии в каждое из региональных отделений для консультаций по процедурным вопросам.

69. *Я отдаю должное мероприятиям, которые проводятся Организацией по совершенствованию мониторинга предоставления и возмещения авансов, и рекомендую Организации продолжить эту работу на постоянной основе.*

Укрепление потенциала

70. Процесс децентрализации направлен на укрепление и совершенствование функционирования региональных, субрегиональных и страновых отделений. Основополагающей задачей децентрализации является повышение результативности программ Организации и связанных с ними проектов, улучшение эффективности бизнес-процессов и своевременная реакция на запросы о предоставлении услуг в соответствии с потребностями государств-членов.

71. Укрепление региональных отделений в ходе первого этапа децентрализации предусматривало передачу ряда функций, имеющих непосредственное отношение к их деятельности, включая политическую помощь, разработку программ на местах и услуги по технической поддержке проектов, в целях развития значительного операционного потенциала на региональном уровне.

72. Второй этап децентрализации, начатый в 2000–2001 годах, включал передачу оперативных обязанностей, развитие новых взаимоотношений между ШК и децентрализованными отделениями и формулировку решаемых ими задач, в том числе перераспределение функций и должностей в пользу региональных и страновых отделений.

73. Расширенное делегирование обязанностей и полномочий имеет ключевое значение для процесса децентрализации. Чтобы гарантировать реализацию ожидаемых выгод в форме сокращения затрат и повышения эффективности, необходимо сформировать надлежащий потенциал и обеспечить возможность его использования на местном уровне.

74. Кроме курсов обучения и семинаров, призванных обеспечить надлежащую профессиональную квалификацию персонала на местах, Организация закладывает в бюджет и выделяет определенный процент затрат на персонал (обычно 1,35 процента) на цели развития персонала. Эти ресурсы не являются взаимозаменяемыми, и их расходование ежеквартально анализируется. Организация ожидает, что с внедрением СУП децентрализованные отделения смогут использовать для повышения квалификации и обучения персонала инструмент по изучению управления Оракл.

75. Обучение является одним из наиболее эффективных средств укрепления потенциала. В значительном числе проверенных отделений средства фонда развития персонала использовались не в полном объеме, а документация по потребностям в обучении персонала не готовилась. Чтобы обеспечить надлежащую квалификацию в отделениях на местах, потребуются дальнейшие последовательные и целенаправленные меры. Ситуация,

характеризующаяся недостаточным потенциалом для эффективного использования расширенных полномочий и обязанностей, может быть сопряжена с высоким риском.

76. Организация подробно перечислила реализуемые меры, в том числе обучение на основе результатов и экономически эффективный экспериментальный проект «виртуального класса», и добавила, что ведется работа по подготовке плана срочных мер в контексте реформы ФАО и рекомендаций НВО, где также будут рассматриваться проблемы децентрализации и укрепления потенциала.

77. Я отдаю должное принятым Организацией и намеченным мерам по укреплению потенциала. По моему мнению, процесс децентрализации может быть успешным только при наличии достаточного потенциала на местном уровне, который станет опорой для исполнения дополнительных обязанностей и расширенного делегирования полномочий, и призываю Организацию критически оценить существующее положение и планомерно двигаться по пути действенного укрепления потенциала отделений на местах.

Система учета на местах и управленческая информационная система программ на местах

78. Существующая система периферийной отчетности (СПО), устанавливаемая в отделениях на местах, представляет собой автономную систему на базе ПК. Эта система впервые была представлена в мае 1999 года и с тех пор прошла несколько этапов модификации. Система используется в большинстве местных отделений и обеспечивает стандартный подход к поддержке учета и обработки операций на местном уровне. Она позволяет представлять в штаб-квартиру сведения о возврате подотчетных сумм в компьютерном формате для прямой загрузки в главную корпоративную финансовую систему ФСП-Оракл.

79. Управленческая информационная система программ на местах (УИСПМ) представляет собой программный инструмент информации и мониторинга, действующий в масштабе всей организации и предназначенный для поддержки деятельности, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, а также проектов ПТС и СППБ (Специальной программы по продовольственной безопасности), которые финансируются за счет средств Регулярной программы. УИСПМ напрямую связана с хранилищем данных (ХД) Организации, благодаря чему она обеспечивает доступ к финансовой информации. ХД является архивом подробной информации обо всех финансовых операциях Организации.

80. Обновление информации в УИСПМ производится как в штаб-квартире, так и в отделениях на местах. Как правило, УИСПМ позволяет всем соответствующим заинтересованным лицам получить полезную информацию по конкретному проекту или региону/стране, касающуюся финансирования, показателей выполнения, графика и статуса реализации проекта, в отношении проектов технического сотрудничества (ТС), чрезвычайных проектов и проектов СППБ. Вместе с тем, хотя содержащаяся в УИСПМ информация призвана отражать ход выполнения проекта в целом и включает данные, загружаемые в штаб-квартире и получаемые с мест, из нее невозможно отдельно получить показатели выполнения индивидуальных сегментов проекта, присвоенные ПФАО или другому персоналу, и подробную информацию по мелким проектам. Организация предполагает частично решить эту проблему в течение 2008 года.

81. Все страновые и региональные отделения, где проводился аудит, были связаны со штаб-квартирой через Интернет и могли получать доступ к СПО и УИСПМ. Однако надежность и эффективность соединения была разной. Отделения на местах обособленно вели мониторинг бюджетной и финансовой позиции, работая в автономном режиме в электронных таблицах в формате Эксел, независимо от СПО и УИСПМ. В основном это объяснялось тремя факторами: ограничениями связи, специальными требованиями местных отделений к информации, которые касались определенных сегментов проектов, недоступных через УИСПМ, и ограниченностью возможностей — кадровых и инфраструктурных.

82. Даже при наличии достаточно квалифицированного персонала такие факторы, как полоса пропускания, время ожидания и соединение на местном уровне, будут влиять на

возможности децентрализованных отделений использовать программные приложения, поскольку обновление инфраструктуры телекоммуникаций на местах так или иначе зависит от наличия ресурсов у Организации.

83. В соответствии со своими целями, УИСПМ должна стать более действенным инструментом в плане поддержки управления проектами и распространения информации среди заинтересованных лиц — например, в том, что касается более своевременного обновления пользователями документации и данных по проектам. Повышение чувства ответственности позволит отделениям на местах более эффективно использовать УИСПМ, включая загрузку документов и ведение текущей оперативной информации.

84. Безопасность среды ИТ-систем в отделениях на местах, как правило, нуждается в укреплении, особенно в части реализации политики паролей, а также разработки и реализации плана обеспечения непрерывности деятельности. Организация представила подробную информацию по уже принятым мерам, включая введение политики паролей, ход разработки плана восстановления деятельности для страновых и для региональных отделений, а также подготовку перечня основных вопросов, поднятых внешним аудитором, для распространения среди отделений на местах с четкими руководящими указаниями.

85. *Я рекомендую продолжить работу по стимулированию действенного и эффективного использования имеющихся ИТ-систем и инструментов.*

86. Организация согласилась с важностью действенного и эффективного использования имеющихся ИТ-систем и подтвердила, что будет изучать возможность дополнительного обучения использованию УИСПМ. Организация также отметила, что внедрение системы Оракл периферийного обслуживания поможет в решении некоторых проблем.

Меры внутреннего контроля

87. В разделах Методических рекомендаций Организации, циркулярах и перечне контрольных вопросов для аудита на местах определены, помимо прочего, меры внутреннего контроля, которых должны твердо придерживаться отделения на местах. К этим мерам относится следующее: проведение всех финансовых операций в соответствии с финансовыми правилами и положениями Организации; разделение финансовых обязанностей; регулярная выверка банковских выписок; безопасное хранение и ротация лиц, отвечающих за хранение; регулярный и внезапный подсчет кассовой наличности; ограничение на размер и характер расходования мелких наличных сумм; безопасное хранение чеков; ведение соответствующей учетной документации по товарно-материальным запасам; проставление в счетах-фактурах записей «товары получены» при получении товаров и «оплачено» при совершении платежа; ограничение на оплату за сверхурочную работу и привлечение временных рабочих; управление парком транспортных средств и т.д. Представители ФАО (ПФАО)/региональные представители ФАО (РП) должны убедиться в эффективности функционирования мер внутреннего контроля и ежегодно удостоверять надлежащее соблюдение установленных норм.

88. Учитывая расширенное делегирование обязанностей и полномочий и ускорение процесса децентрализации, применение мер внутреннего контроля приобретает все большее значение. Меры внутреннего контроля функционируют на двух уровнях: процедурном и системном. Процедуры ротации лиц, отвечающих за хранение, или разделения финансовых обязанностей могут быть отнесены к процедурному контролю, тогда как регулярную ежемесячную выверку банковских выписок, двойную подпись на чеках и индивидуальную аттестацию ПФАО/РП можно рассматривать скорее в качестве системного контроля. Таким образом, Организация создала для отделений на местах устойчивую систему внутреннего контроля в области финансов и управления и ввела некоторые процедуры, призванные обеспечить надежность функционирования системы контроля местных офисов.

89. Одной из важных мер внутреннего контроля в области работы с наличностью и учета расходов является разделение обязанностей между лицами, которые работают с наличностью, готовят счета-фактуры и выписывают чеки. Во многих отделениях, которые мы посетили, эти

функции не были разделены. В значительном числе случаев также не осуществлялась ротация лиц, отвечающих за хранение. Необходимо улучшить ведение кассы и кассового журнала и повысить частоту выборочного внезапного подсчета кассовой наличности. Необходимо укрепить процедуру выверки банковских счетов. Недостаточное понимание важности соблюдения мер внутреннего контроля, по-видимому, является основной причиной неполной реализации мер внутреннего финансового и административного контроля. Организация признала необходимость постоянного контроля кассовых активов в децентрализованных отделениях и гарантировала принятие мер по результатам проверки.

90. В ПФАО в Сенегале определенное беспокойство вызывали наличие значительного числа аннулированных чеков, ошибок в отчетах о выверке банковских счетов, выписка чеков на предъявителя/сводных чеков, а также ненадлежащая подготовка и оплата ваучеров. Организация подтвердила, что отмеченные недостатки были устранены к апрелю 2008 года, а также сообщила о планируемой миссии в Представительство.

91. В Региональном отделении по Азиатско-тихоокеанскому региону (РОАТ) право подписи чеков имеет группа лиц, состоящая из 10 человек. Организация полагает, что группа из 10 человек необходима для обеспечения эффективной работы и укрепления внутреннего контроля. В то же время наделение сразу 10 должностных лиц РОАТ правом подписи чеков не кажется разумным. Я призываю Организацию критически оценить необходимость наделения десяти лиц правом подписи чеков.

92. Я обратил внимание на то, что Организация расширила число инициатив в области обучения персонала ПФАО и что Группа децентрализованного учета Финансового отдела проводит миссии в отделения на местах для обучения и оказания содействия в организации системы учета.

93. *Я рекомендую Организации продолжить деятельность, направленную на улучшение функционирования мер внутреннего контроля в отделениях на местах, в том числе посредством обучения и выездной поддержки административного персонала на местах.*

94. Организация согласилась с этой рекомендацией и указала меры, принимаемые для дальнейшего улучшения функционирования мер внутреннего контроля в отделениях на местах.

Закупка товаров и услуг

95. В своем подробном отчете, касающемся счетов за двухлетний период 2002–2003 годов, я указал на слабость мер внутреннего контроля при осуществлении закупок на местном уровне и рекомендовал Организации обеспечить пристальный мониторинг соблюдения РП и ПФАО правил Организации.

96. Отделения на местах были наделены полномочиями по закупке товаров и услуг на местном уровне в пределах, установленных Организацией. Были выпущены руководящие указания, касающиеся создания комитетов по закупкам, объявления тендеров и оценки предложений, ведения перечней поставщиков, ведения документации и других мер, способствующих большей прозрачности процесса закупок. Кроме того, в 2005 году были предусмотрены меры по борьбе с мошенничеством.

97. В большинстве отделений на местах, где проводился аудит, необходимо значительно усовершенствовать процесс закупок в целом, и в частности — подготовку обновленных перечней поставщиков, порядок объявления тендеров, сравнения ценовых предложений, оплаты поставщиков, обеспечения наличия надежного перечня товарно-материальных запасов и ведения надлежащей документации, касающейся процесса закупок.

98. В некоторых отделениях в условиях договора на поставку не была указана дата поставки, и во многих отделениях в договоре отсутствует положение о штрафных санкциях в случае задержки поставки. В некоторых отделениях не были организованы или не функционировали комитеты по закупкам. Большинство отделений сталкивались с трудностями

при использовании системы программного обеспечения, действующей в масштабе всей организации.

99. Организация заверила в принятии дальнейших мер для решения различных выявленных проблем, а также сообщила о выпуске на компакт-диске нового обучающего инструмента «Основы закупок в ФАО» на трех языках (французском, английском и испанском), который был распространен во всех офисах на местах. Кроме того, Организация сообщила о разработке второго расширенного модуля (индивидуальный план обучения — ИПО) и проведении обучающих семинаров. Организация предусматривает разработать план внедрения ИПО, который будет охватывать важнейшие отделения на местах и будет рассчитан на период 2008–2010 годов.

100. В ПФАО в Сенегале принципиально важные меры контроля в области закупок либо отсутствовали, либо не применялись: часто ваучеры учитывались по статье, отличной от указанной в соответствующем заказе на поставку (ЗП), и при этом не было никакой подтверждающей документации, которая могла бы разъяснить это явное расхождение, были случаи неправильной классификации расходов, оплаты без разрешения ПФАО и наличия счетов-фактур без отметок об оплате.

101. Кроме того, в ПФАО в Сенегале во всех случаях, выбранных для проверки, практически отсутствовала документация, относящаяся к процедуре, предшествующей размещению ЗП (расценки поставщиков, требования/заявки на закупку, отчет группы снабжения, сравнительные отчеты и т.д.). Такие ошибки внутреннего контроля чреваты возможностями несанкционированных выплат, двойной оплаты и оплаты без поставки товаров/услуг. Организация сообщила, что впоследствии для уменьшения ошибок, связанных с оплатой, в ПФАО в Сенегале были введены меры контроля и что теперь в счетах-фактурах поставщиков проставляются отметки об оплате.

102. Организация заявила о необходимости повторить экспериментальный семинар РОА по порядку закупок, проведенный в Аккре с 2007 году, с тем чтобы охватить большее число административных сотрудников представительств ФАО, сообщила о ряде осуществляемых инициатив в области обучения и предположила, что эти инициативы, подкрепленные постоянным анализом и обновлением ИТ-систем и руководящих указаний, в среднесрочной перспективе обеспечат значительные улучшения процедуры закупок, применяемой в настоящее время ПФАО.

103. ***С точки зрения надзора закупки относятся к категории процессов с высоким уровнем риска. Я обратил внимание на меры, принятые/запланированные после проверки отделений на местах, и рекомендую усилить мониторинг с целью обеспечить соблюдение установленных требований.***

104. Организация согласилась с этой рекомендацией, сообщила подробные сведения об уже реализованных мерах и гарантировала принятие надлежащих дальнейших мер.

105. Отклонения от установленных положений были зафиксированы и при закупке услуг. Были отмечены случаи долгосрочного или повторного привлечения временного персонала, заключения большого числа индивидуальных контрактов на оказание услуг для выполнения функций штатных сотрудников, отсутствие прозрачности при привлечении национальных консультантов и случаи приглашения консультантов на несколько должностей одновременно. Организация подтвердила принятие корректирующих мер в отношении указанных случаев отступления от правил, а также мер по предотвращению подобных нарушений в дальнейшем.

106. В 1996 году РОАТ привлекло одну фирму в качестве агента по организации поездок. Фирме были предоставлены офисные площади в помещении ФАО. Согласно договору, концессионер был обязан передавать все регулярные комиссионные отчисления, полученные от авиакомпаний, а Организация должна была выплачивать пять процентов стоимости билета в качестве вознаграждения концессионеру. Учитывая быстроту изменений, происходящих в сфере путешествий и туризма, и то, что прошло уже 12 лет, условия договора с агентом по организации поездок необходимо пересмотреть.

107. Организация заверила, что займется рассмотрением этого вопроса и что РОАТ пересмотрит свои отношения с агентом по организации поездок с учетом опыта, приобретенного в ШК.

График реализации и завершение проектов на местах

108. В своем подробном отчете, касающемся счетов за двухлетний период 2002–2003 годов, я указал, что отделениям ПФАО необходимо значительно улучшить реализацию проектов на местах и управление проектами, и рекомендовал Организации принять конкретные меры в этом отношении.

109. Организация выпустила для отделений на местах руководящие указания в форме Циркуляров по программам на местах (ЦПМ). Вновь назначенные представители ФАО проходят в штаб-квартире четырехнедельный ознакомительный учебный курс. Управленческая информационная система программ на местах (УИСПМ) помогает отслеживать и контролировать текущие проекты, а также сигнализирует о вопросах, требующих решения, что позволяет закрывать проекты, деятельность по которым завершена.

110. В ходе аудита отделений на местах проверялись графики, реализация и порядок закрытия проектов, в особенности чрезвычайных проектов. Необходимо дальнейшее совершенствование документации и загрузки информации в УИСПМ — действующий в масштабе всей организации программный комплекс, процесса подготовки и своевременного представления квартальных и заключительных отчетов, а также ведения подробного учета товарно-материальных запасов, относящихся к проектам.

111. Во многих отобранных проектах из-за задержек в реализации пересматривались даты начала и завершения проектов, иногда без какого-либо пересмотра смет. Задержки, связанные с официальным утверждением проектов, уточнением деталей проектов со страной-получателем, заключением договоров с внештатными сотрудниками и осуществлением закупок, способствовали превышению сроков, что, в свою очередь, влияло на своевременное получение целевыми группами поставок и материальной помощи. Хотя некоторые из указанных выше базовых причин могут и не зависеть от Организации, особенно в чрезвычайных проектах, где не всегда можно без труда составить точный прогноз затрат времени и усилий, необходимых для завершения деятельности, подобное продление сроков большинства проектов, скорее всего, скажется на имидже Организации.

112. Закрытие проектов, деятельность по которым была завершена, оформлялось несвоевременно. На это уходило от нескольких месяцев до нескольких лет. Задержка также была обусловлена передачей товарно-материальных запасов по таким проектам и недостаточным пониманием важности своевременного закрытия проектов. Организация согласилась с необходимостью своевременного закрытия проектов, деятельность по которым была завершена, и указала, что продолжает искать новые пути решения данной проблемы.

113. Я обратил внимание на меры, принятые для совершенствования процессов планирования, реализации и закрытия проектов технической помощи и чрезвычайных проектов, и призываю Организацию стремиться к эффективности процесса планирования, направленного на обеспечение срочности поставок, улучшение документации и своевременное закрытие проектов.

РАЗДЕЛ III:

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

Проект системы управления кадровыми ресурсами

114. Проект системы управления персоналом (СУП) анализировался при проведении аудита в апреле, мае и, повторно, в октябре 2007 года.

Введение

115. В 1995 году Организация приобрела у Корпорации Оракл пакеты программ по управлению финансовыми и кадровыми ресурсами для замены своих прежних систем — системы управления персоналом⁶ и системы управления финансами⁷. Проект по замене обеих прежних систем должен был быть завершен к январю 1998 года. Однако в 1998 году было решено заняться компонентом по управлению кадровыми ресурсами позднее, после внедрения системы ФСП-Оракл.

116. Был приглашен консультант (март 2001 года) для подготовки технико-экономического обоснования проекта в отношении кадровых ресурсов, включающего расчет компенсационных выплат и заработной платы штатных сотрудников. После рассмотрения трех возможных вариантов, а именно: i) внедрение систем Оракл по управлению людскими ресурсами/платежными ведомостями, ii) переход к новой ИТ-среде и iii) передача работ на субподряд, — консультант рекомендовал продолжить внедрение компонента, реализующего расчет заработной платы персонала, Системы планирования ресурсов предприятия (ПРП) на базе Оракл (которая уже была в распоряжении ФАО).

117. В апреле 2002 года тот же консультант был нанят в качестве руководителя проекта по внедрению в организации системы Оракл по управлению людскими ресурсами/платежными ведомостями для планирования общеорганизационных ресурсов - решения, рекомендованного им в своем технико-экономическом обосновании. Была подготовлена Организационная инфраструктура проекта, и Комитет по управлению проектами Оракл (КУПО) утвердил Устав проекта. Проект предусматривал три этапа: бизнес-требования и улучшения (этап I), проектирование и разработка (этап II) и тестирование и подготовка к внедрению (этап III). Этап I должен был быть завершен к маю 2003 года, а этапы II и III — к 30 июня 2006 года.

118. Проект был разделен на семь функциональных рабочих потоков (выполняемых функций), и оценка затрат на реализацию этих семи функций составила 22,1 млн. долларов США. В сентябре 2003 года был назначен новый руководитель проекта и увеличена численность Проектной группы. В общей сложности 23 процента сотрудников, участвующих в проекте, не имели опыта работы в ФАО.

119. В апреле 2005 года, когда проект уже находился на этапе разработки, выявилась потребность в построении новой Модели управления кадровыми ресурсами (МУКР), с тем чтобы отразить в ней реформы, запланированные Генеральным директором в 2004 году, и в полной мере использовать функции и возможности, предлагаемые проектом СУП. Поскольку структура проекта была изменена, в новом плане проекта дата начала функционирования была перенесена на конец 2006 года.

120. Цель МУКР заключалась в определении функциональной структуры, отражающей рабочие процессы, персонал и технологии, необходимые для поддержки оказания кадровых услуг. Сферу охвата системы кадровых ресурсов предполагалось расширить, включив в нее весь спектр кадровых услуг (например, управление производительностью, планирование персонала, системы кадровых ресурсов и набор персонала с учетом квалификации), перераспределение ресурсов от функций обработки операций с низкой добавленной стоимостью в пользу консультативных и политических функций с более высоким уровнем добавленной стоимости, а также внедрение новой системы управленческой информации и отчетности. Новая модель предусматривала реорганизацию бизнес-процессов (РБП).

121. Функции проекта, обеспечивающие расчет заработной платы, обслуживание персонала, развитие персонала и управление должностями, были внедрены 19 марта 2007 года. В ходе

⁶ Прикладная программа ИТ, обеспечивающая хранение информации о штатных сотрудниках и другие сервисные средства, касающиеся кадровых ресурсов.

⁷ Прикладная программа ИТ для расчета заработной платы штатных сотрудников ФАО, в том числе ее децентрализованных структур.

аудита компоненты функций самообслуживания персонала, обслуживания персонала, управления должностями и развития персонала, а также управления графиками отпусков были поэтапно запущены в подразделениях ШК и некоторых децентрализованных отделениях, согласно утвержденному плану внедрения. Что касается прикладной программы электронного набора кадров, то ее экспериментальное использование началось в июне 2007 года, а ввод в действие предполагался не ранее 2008 года. Работа над управленческой информационной системой и аспектами отчетности СУП еще не была закончена, а их разработка планировалась не ранее 2008 года.

122. Проектная группа была упразднена, а проект перешел непосредственно на этап функционирования внедренной системы. Мониторинг и поддержку внедрения оставшихся функций должен был осуществлять вновь созданный Комитет по управлению функционированием (КУФ), в котором представлены все заинтересованные стороны. В отличие от Проектной группы КУФ не является обладающим исключительными правами независимым комитетом. КУФ был подотчетен Форуму по планированию административных систем и КУПО.

Объем и метод аудита

123. Проект СУП в ходе аудита оценивался с точки зрения его экономичности. Планы, процессы и процедуры, являющиеся частью проекта, были изучены с целью оценить/проверить, была ли достигнута отдача от расходов, понесенных по проекту, в отношении экономии, эффективности и действенности. Кроме того, изучалась эффективность взаимодействия МУКР и СУП и несоответствия между ними в том, что касается обеспечения ценностной значимости для Организации. Были проанализированы ход выполнения плана, предусмотренного в Уставе проекта, окончательный вариант структуры МУКР и решения, принятые КУПО. Был проведен ряд обсуждений с различными должностными лицами Организации, включая персонал, имеющий непосредственное отношение к проекту. Были рассмотрены общие выводы относительно мнений конечных пользователей, в том числе руководителей, о различных аспектах проекта, сделанные по итогам краткого обследования, проведенного в ходе аудита. В случае процедур управления изменениями и мер контроля за ним оценка основывалась на оптимальной практике, заложенной в системе КЦИТ⁸. Проверка охватывала период до октября 2007 года; последующие разработки, указанные Организацией, были приняты во внимание тогда, когда это было сочтено целесообразным.

Финансирование и график проекта

124. Общий объем финансирования, необходимого для проекта, был оценен (2001 год) в 22,1 млн. долларов США. В соответствии с резолюцией конференции 6/2001, на разработку корпоративных систем управления было выделено 25,5 млн. долларов США, в том числе 19,9 млн. долларов США — на проект СУП. В ПРБ на 2002–2003 годы предусмотрено 1,8 млн. долларов США для этапа I проекта СУП.

125. Несмотря на то что в Уставе проекта финансирование было названо одним из рисков для его реализации, проект сталкивался с проблемами финансирования до 2005 года, когда он находился на критической стадии окончательного определения бизнес-требований. Только с 2006 года в качестве источника финансирования стал указываться капитальный бюджет.

126. Затраты на проект, составляющие 19,7 млн. долларов США, включали не все затраты на персонал. Хотя такие функции, как управление производительностью и политика и процедуры, были исключены из объема проекта, затраты на разработку связанных с ними бизнес-требований и улучшений в сумме 240 000 долларов США по-прежнему включены в общую стоимость реализации этапа I проекта, помимо затрат на разработку и тестирование этих

⁸ **Контрольные цели для информации и связанной с ней технологии (КЦИТ)** представляют собой набор методов оптимальной практики (основу) управления ИТ, разработанный Ассоциацией аудита и контроля информационных систем и Институтом управления ИТ (ИУИТ) в 1992 году. КЦИТ предоставляет руководителям, аудиторам и пользователям ИТ совокупность общепринятых мер, показателей, процессов и методов оптимальной практики.

функций. Однако затраты на тестирование всех компонентов не могут быть проверены. Поскольку данные обо всех затратах не были собраны или, если были собраны, не были сведены воедино, рассчитать точную и полную стоимость проекта будет достаточно сложно.

127. Концепция МУКР была подготовлена в апреле 2005 года, когда половина первоначального проекта СУП была осуществлена, а окончательный вариант модели закончен в октябре 2006 года. К этому времени этап определения бизнес-требований («как есть») проекта СУП уже был отложен на один год (с мая 2003 года на июнь 2004 года), а этап улучшений — примерно на шесть месяцев (с августа 2004 года на февраль 2005 года). Своевременная разработка концепции МУКР на этапе определения бизнес-требований и до этапа разработки привела бы к четкой направленности на проект СУП на этапе разработки, так что изменения системы, которые пришлось вносить на этапе функционирования внедренной системы, вполне могли бы быть учтены на самом этапе разработки, и результатом стало бы повышение эффективности.

128. С трехмесячной задержкой по сравнению с пересмотренной датой начала функционирования, 31 декабря 2006 года, СУП была введена в действие, при этом объем выходных данных системы был урезанным, реализация функциональных возможностей была распределена на несколько этапов в течение определенного периода времени, а основное внимание уделялось скорее автоматизации документооборота, чем реорганизации процессов. Проектная группа была распущена, что было объявлением о начале этапа функционирования внедренной системы, хотя несколько функций находились на различных этапах разработки и тестирования, а процесс ввода в действие/применения уже столкнулся с трудностями.

129. Организация решила, что, поскольку модули кадровых ресурсов были введены в эксплуатацию как часть интегрированной системы ПРП, управление любыми изменениями этих компонентов в рамках системы должно осуществляться централизованно подразделениями, отвечающими за текущую поддержку, и в связи с этим сочла сохранение структуры проекта нецелесообразным.

130. Осуществление столь значимого проекта, как СУП, без предварительного обеспечения своевременного источника финансирования привело к ослаблению чувства ответственности за проект, что негативно сказалось на эффективности подготовки и реализации проекта. Я рекомендую Организации в будущем рассматривать вопрос о начале реализации проектов только после определения отдельного и увязанного по срокам источника финансирования всего проекта.

131. Организация согласилась с тем, что отслеживание внутренних затрат обеспечит более полный и всесторонний анализ совокупных затрат на осуществление проекта, и отметила, что вопрос о применении такого подхода мог бы быть рассмотрен при реализации будущих ИТ-проектов для учета всех затрат на персонал по проекту, с тем чтобы облегчить комплексный и точный анализ затрат/ценности.

Приведение в соответствие с целями Организации и рационализация бизнес-процессов

132. В технико-экономическом обосновании, подготовленном консультантом в 2002 году, указывалось, что «общее внедрение системы Оракл по управлению людскими ресурсами/платежными ведомостями должно быть адаптировано с учетом специфики ФАО». В Уставе проекта подчеркивается, что определение бизнес-требований и улучшений (этап I) является безусловно необходимой предпосылкой разработки определяемой пользователем системы управления кадровыми ресурсами, поддерживающей бизнес-требования ФАО в отношении кадровых ресурсов. Таким образом, технология должна была быть лишь инструментом реализации, а не самим конечным результатом. Автоматизация документооборота в лучшем случае поддерживает, а иногда облегчает принятие решений лицом, ответственным за процесс.

133. В 2004 году Генеральный директор представил свое видение реформ ФАО, которые включали инициативы по совершенствованию кадровых услуг и повышению эффективности

для более успешного достижения стратегических целей ФАО. В декабре 2005 года со стороны организации был заключен договор в отношении МУКР. Объем работ предусматривал разработку плана реализации МУКР и участие в фактической реализации МУКР совместно с Проектной группой, в том числе завершение пересмотра политики и процедур, необходимого для окончательной формулировки бизнес-требований в отношении кадровых ресурсов, и завершение определения процессов. По существу, МУКР должна была обеспечить надлежащую реорганизацию/переработку бизнес-процессов, с тем чтобы извлечь максимальную выгоду из проекта СУП.

134. Сторонний подрядчик обеспечил дальнейшую рационализацию бизнес-процессов, пересмотрев документы со статусом «как есть» и «как должно быть», ранее подготовленные в рамках проекта СУП. К процессам, которые нуждались в существенной реорганизации и доработке, относились: делегирование полномочий, цепочка утверждения, соглашения об уровне обслуживания (СУО) и схема интеграции с основной системой ФСП-Оракл. Для использования всех возможностей/объема СУП бизнес-процессы нуждались в соответствующей реорганизации.

135. На ранних стадиях проекта полностью не осознавался объем задач по изменению текущих методов работы, неотъемлемо связанному с внедрением ряда новых функций, которые ранее не существовали в Организации. Для достижения этой цели была привлечена сторонняя организация. Но когда возникли задержки в реализации проекта, было решено временно отложить полное выполнение предписаний сторонней организации. Это решение привело к реализации функций, в большей степени соответствующих пакету программы Оракл по управлению людскими ресурсами, чем стратегическим целям Организации. В итоге большинство внедренных функций были реализованы в сокращенном объеме, а будущие улучшения предполагалось осуществлять в режиме запросов о внесении изменений в систему (ЗВИС), что было весьма необычным методом.

136. Организация разъяснила, что конфигурация СУП соответствовала стандартным функциональным возможностям Оракл, и программное обеспечение не адаптировалось к бизнес-требованиям Организации. Организация добавила, что ответственные лица и члены Совета были осведомлены об основных расхождениях, выявленных между требованиями и реализованными функциями, и ЗВИС подлежали систематическому пересмотру и утверждению для разработки Комитетом по управлению функционированием. Организация согласилась внедрить механизм пристального мониторинга добавляемых функций, которые будут зависеть от наличия ресурсов.

137. Результатом проекта, призванного обеспечить реорганизацию бизнес-процессов для более успешного достижения стратегических целей Организации за счет повышения эффективности, в основном стала автоматизация, проведенная главным образом в соответствии с функциональными возможностями Оракл, при этом изменения системы должны были осуществляться после закрытия проекта посредством ЗВИС. Я обратил внимание на меры, принимаемые для выявления тех элементов пакетного решения, которые не вполне отвечают общим целям работы Организации, и для включения их в перечень элементов, подлежащих адаптации с учетом требований Организации, и рекомендую в тех случаях, когда такая адаптация невозможна из-за проблем, касающихся затрат или времени, признавать связанные с этим риски, принимать их на себя и утверждать на соответствующем уровне.

Оценка повышения эффективности

138. В подготовленном КУПО документе для обсуждения «СУП: анализ затрат и выгод» говорилось о «снижении прямых затрат на персонал, занимающийся вопросами кадровых ресурсов» и «сокращении времени, необходимого персоналу департаментов для выполнения неавтоматизированных процессов управления кадровыми ресурсами» при наличии «ощутимых выгод». Вместе с тем Организация полагала, что выразить повышение эффективности в человеко-месяцах будет чрезвычайно сложно, поскольку сокращение времени на обработку,

по-видимому, позволило сотрудникам уделять больше времени другой деятельности по программам, а не сократить отдельные должности. Организация добавила, что из-за увольнения большого числа сотрудников по причине сокращения бюджета было заведомо сложно оценить, были ли эти увольнения связаны с внедрением СУП. Таким образом, при внедрении данной функции не были в полной мере использованы преимущества реализации СУП.

139. В Проекте реализации улучшений предполагалось, что за счет ускорения процесса получения разрешений и делегирования полномочий можно было бы сэкономить более 2600 дней затраченного времени, а кроме того, избежать значительной административной работы, наделив инициаторов, получателей бюджетных средств и УПУ правом обрабатывать определенные запросы. Однако Организация указала, что, поскольку модуль управления должностями должен быть развернут для руководителей среднего звена позднее, реалистичная оценка достигнутой экономии и воздействия станет возможной только во второй половине 2008 года.

140. *Для подготовки сколько-нибудь осмысленной оценки достигнутой экономии или повышения эффективности (при наличии таковых) потребуется обоснованный механизм, учитывающий, помимо прочего, внедрение урезанных функций, стоимость доработки в соответствии с отчетами о проблемах и запросами на изменение системы и затраты различных подразделений в ходе работ, предшествующих развертыванию приложений в прошлом и в будущем. Я рекомендую следующее:*

а) внедрить такой механизм;

б) лицам, ответственным за процессы, следует рассмотреть документы со статусом «как должно быть», документы, касающиеся анализа пробелов системы, а также предложения об улучшениях, сравнив их с тем, что было фактически выполнено и что осталось невыполненным;

с) следует подготовить и подписать на соответствующем уровне политическую записку относительно того, какие именно незаконченные работы, выявленные в результате выполнения вышеприведенного пункта б), могут быть осуществлены.

141. Организация приняла рекомендацию к сведению и сообщила, что соответствующие действия будут приняты.

Объединенный центр обслуживания

142. На конференции резолюцией 6/2005 было санкционировано создание Центра общего обслуживания (ЦОО). Основные услуги, которые должен был предоставлять новый ЦОО, относились к сфере финансов, кадровых ресурсов и поездок. Задача ЦОО состояла в повышении эффективности службы административной обработки операций в целях экономии бюджетных средств и улучшения качества услуг. Еще одной задачей ЦОО было обеспечение полной прозрачности и подотчетности различных уровней обслуживания. Предполагалось, что организовав предоставление услуг через три узла, контролируемых из центра в Риме, можно будет добиться значительной экономии средств в размере 8 млн долларов США за двухлетний период. ЦОО, расположенный в Риме, начал функционировать с 1 января 2006 года, т.е. в период завершения разработки МУКР.

143. При создании ЦОО не были установлены какие-либо контрольные показатели/стандарты его функционирования и эффективности оказания услуг. ЦОО был обязан заключать с клиентами соглашения об уровне обслуживания (СУО) для обеспечения экономичного и эффективного предоставления услуг и функционирования. Однако СУО еще не заключались. При отсутствии таких соглашений невозможно оценить эффективность или экономию, достигнутую в результате работы ЦОО. Точно так же не были определены показатели производительности (эффективности и качества обслуживания, прозрачности, подотчетности) и контрольные показатели для измерения результатов работы ЦОО. Не была установлена и связь с хранилищем корпоративных данных для генерации сложных отчетов

УИС, необходимых для деятельности по планированию кадровых ресурсов и управлению ими, что является одной из целей СУП.

144. а) Я рекомендую окончательно оформить СУО и определить контрольные ориентиры для различных установленных и принятых основных показателей производительности.

б) Неиспользование корпоративного хранилища данных может помешать успешному функционированию ЦОО, а также СУП. В связи с этим я рекомендую Организации рассмотреть возможность расширения корпоративного хранилища данных в соответствующее время.

145. Организация согласилась с этой рекомендацией и указала, что, в зависимости от наличия ресурсов, приоритет будет отдан созданию объединенного хранилища данных и внедрению системы анализа деловой информации в рамках плана работ на 2008–2009 годы, добавив, что оформление СУО было запланировано во всех областях услуг, предоставляемых Объединенным центром обслуживания.

Соответствие инфраструктуры

146. Успех проекта СУП в отделениях на местах критическим образом зависит от доступности системы для пользователей, находящихся в этих отделениях. Необходимо поддерживать работоспособность инфраструктуры имеющей достаточную пропускную способность ГВС, которая обеспечит доступ этих отделений ко всем функциональным возможностям системы. В своем подробном отчете, касающемся двухлетнего периода 2004–2005 годов, я подчеркнул, что Организации необходимо продолжать пристальный мониторинг хода работ по обеспечению соответствующей технологической инфраструктуры СУП как в штаб-квартире, так и на местном уровне. Как указано в пунктах 81 и 82 настоящего отчета, надежность и эффективность инфраструктурного соединения в отделениях на местах была разной.

147. Организация определила, что минимально требуемая скорость подключения для региональных отделений (РО), субрегиональных отделений (СРО) и представительств ФАО (ПФАО) должна составлять 384 Кб/с, 128 Кб/с и 64 Кб/с. К октябрю 2007 года все РО, шесть из девяти СРО и 60 из 78 ПФАО обеспечили минимально требуемую скорость подключения. Все отделения в Европе, Латинской Америке и Азиатско-тихоокеанском регионе и половина отделений в Африке и на Ближнем Востоке будут охвачены внедрением СУП на первом этапе.

148. Были проведены лабораторные испытания с использованием программы-симулятора ГВС «Клауд», при помощи которой можно воспроизвести различные параметры времени ожидания, скорости передачи данных, конкурирующих нагрузок на сеть и частоты отбрасывания пакетов и сравнить производительность с установленным базисным уровнем. Результаты лабораторных тестов были подкреплены испытаниями в реальных условиях. Однако план развертывания различных функциональных возможностей к сентябрю 2007 года был уже закончен, а внедрение системы в децентрализованных отделениях должно было начаться с октября 2007 года.

149. Идеология обучения Организации построена вокруг стратегии «точно в срок». В проекте плана развертывания системы предусмотрено, что обучение всех штатных сотрудников (в том числе в более мелких офисах) будет осуществляться в одно и то же время, чтобы максимально использовать обучающие ресурсы. Однако отсутствие надежной и соответствующей требованиям связи снизит результативность обучения, что отразится на действенности применения СУП. Это также может повлечь за собой дополнительные затраты на обучение в последующие сроки.

150. СУП должна играть жизненно важную роль в процессе децентрализации. Качество связи и наличие достаточных возможностей в отделениях на местах будет ключевым фактором при определении их способности оптимально использовать СУП. Я

рекомендую сосредоточить внимание на этом критически важном аспекте и отдать приоритет работе в этом направлении, чтобы в итоге проект не оказался дорогостоящим ориентированным на ИТ мероприятием, результатами которого будут пользоваться ШК и ЦОО. Я также рекомендую следующее:

- можно было бы изучить результаты анализа лабораторных испытаний и испытаний в реальных условиях, проведенных с компьютеров, установленных в страновых отделениях, с тем чтобы свести к минимуму проблемы указанного характера, возникшие после развертывания системы (при наличии таковых);*
- до развертывания функциональных возможностей СУП в отделениях, зависящих от поставщиков Интернет-услуг, необходимо убедиться, что эти поставщики являются достаточно крупными и обеспечивают приемлемые уровни производительности, позволяющие гарантировать результативное функционирование СУП в таких отделениях;*
- Организация должна вернуться к рассмотрению этого вопроса и проверить, является ли установленная требуемая скорость подключения действительно достаточной с учетом дополнительных функций, которые были/будут развернуты на различных уровнях.*

151. Организация согласилась с необходимостью пересмотреть решения о развертывании СУП, исходя из загруженности отделений, численности управляемого персонала, выполняемых функций и операций, с тем чтобы провести анализ затрат и принять окончательные решения о развертывании системы. Организация также согласилась, что развертывание функциональных возможностей СУП в отделениях, зависящих от поставщиков Интернет-услуг, должно осуществляться обдуманно, и добавила, что ведется последовательная проверка участков.

Участие пользователей

152. Посильное участие пользователей и организация плавного внесения изменений имели критическое значение для новой системы. В своем подробном отчете, касающемся двухлетнего периода 2004–2005 годов, я подчеркнул, что Организации необходимо разработать комплексный план участия пользователей — особенно пользователей из децентрализованных отделений, — чтобы впоследствии избежать внесения масштабных и дорогостоящих изменений в систему. В Уставе проекта предусмотрено определение представителей от всех групп пользователей, затронутых новой системой, и их полное вовлечение в проект. Взаимодействие с пользователями должно было происходить на трех разных уровнях: технического персонала, помощников Генерального директора и персонала, обладающего специальными знаниями. Для этой цели были созданы Группы пользователей данных о кадровых ресурсах (ГПКР), в состав которых входили ключевые представители от всех трех групп. ГПКР должна проводить заседания раз в месяц, и протоколы ее заседаний должны распространяться среди руководства проекта и членов Проектной группы.

153. Несмотря на то что концепция ГПКР и участия пользователей была создана для конкретной цели и должна была играть заранее определенную роль, участие пользователей, особенно конечных пользователей, на решающем этапе разработки, тестирования и развертывания системы было ничтожно мало. Участие пользователей в основном ограничивалось бизнес-офисами и лицами, ответственными за процессы. Более активное участие клиентов/конечных пользователей, особенно на этапе определения «как должно быть» и разработки, сделало бы конечный продукт более приемлемым для конечных пользователей.

154. Краткое обследование, проведенное в ходе аудита, показало, что, по мнению большинства конечных пользователей, они не принимали участия в проекте ни на его начальной стадии, ни во время разработки системы, ни даже во время разработки интерфейсов пользователей. Они также заявили, что не получили достаточного обучения. Большая часть персонала (конечные пользователи) также полагала, что система не была удобной для

пользователей и им потребовалось больше времени для привыкания к новой системе. Хотя эти мнения были выявлены в результате очень краткого обследования, высшему руководству можно было бы прислушаться к ним при пересмотре своей коммуникационной политики.

Тестирование

155. В требованиях и стратегии в отношении тестирования, определенных в Уставе проекта, подробно описаны тестируемые события и установлено число итераций, которые должны быть проведены до ввода в действие. Проверка данных о некоторых проведенных тестах и числе итераций для каждого теста не представлялась возможной. Организация разъяснила, что тестирование компонентов системы в действительности проводилось до ее развертывания, хотя такие тесты не обязательно всегда в стандартном порядке документировались и отслеживались по различным рабочим потокам.

156. До начала функционирования системы возникло много «проблем», и потребовались дополнительные тесты, особенно таких областей, как расчет заработной платы, выплата заработной платы и учет заработной платы. Спустя пять месяцев после внедрения функции начисления заработной платы было зарегистрировано 90 отчетов о проблемах (ОП) «высшей» и «высокой» категорий. Большинство ОП впоследствии были рассмотрены через механизм ЗВИС, хотя такой способ решения проблем нежелателен, поскольку большинство из указанных проблем были предвидены заранее и должны были быть устранены на этапе проектирования и разработки, особенно те из них, которые были выявлены до начала функционирования. Урегулирование таких вопросов посредством метода ЗВИС приводило к дополнительным затратам Организации, хотя они и не относились к проекту, поскольку проект официально считался закрытым.

157. Я рекомендую до развертывания оставшихся модулей/функций провести для них все тесты, предусмотренные документами, касающимися требований и стратегии в отношении тестирования, чтобы обеспечить полное выполнение бизнес-целей СУП и свести к минимуму вторичные затраты. Я также рекомендую эффективнее привлекать конечных пользователей к участию в проекте.

158. Организация согласилась с необходимостью придерживаться четко определенных требований и стратегии в процессе дальнейшего развертывания СУП и добавила, что ограниченность ресурсов не позволила обеспечить полную разработку, тестирование и ввод в действие функциональных возможностей СУП. Вместе с тем Организация отметила, что все изменения подлежали тщательному тестированию в соответствии с последними процедурами и что многие конечные пользователи участвовали в завершающем испытании СУП и продолжают участвовать в тестировании изменений системы.

Управление изменениями

159. Процедура управления изменениями официально не опубликована. Риски на уровне проекта, выявленные в начале, на этапе разработки Устава проекта, сохранились и отразились на проекте. Необходимо внедрить стратегию управления изменениями, которая включала бы средства контроля, позволяющие уменьшить уже выявленные риски для проекта. Матрица/система рисков не была разработана. Не существовало политики управления изменениями на уровне всей Организации, охватывающей все виды ее деятельности, которая была крайне необходима с учетом того, что в Организации используется/реализуется нескольких систем, большинство из которых взаимосвязаны. Несмотря на то что после развертывания системы 5 апреля 2007 года был внедрен упрощенный механизм и анализ процесса запроса изменений через электронную почту, возникла необходимость в гораздо более эффективном способе коммуникации. К тому же уведомление по электронной почте не сопровождалось разработкой утвержденной на соответствующем уровне официальной политики и доведением ее до всеобщего сведения, как предполагалось при создании этого механизма.

160. Политика в области управления конфигурацией не была сформулирована и доведена до всеобщего сведения. Ее отсутствие может негативно повлиять на систему и процедуры управления изменениями. Управление конфигурацией осуществлялось на уровне отдельных систем, и в Организации не было единого подхода к управлению конфигурацией, который позволил бы эффективно использовать центральное хранилище данных для различных ИТ-элементов (систем, инфраструктуры, документации). Организация согласилась с тем, что управление конфигурацией является основополагающим процессом, нуждающимся в четком определении, но заметила, что этот процесс требует затраты значительных ресурсов и не может быть эффективно и полностью налажен при существующем уровне ресурсного обеспечения системы.

161. ***Я рекомендую незамедлительно разработать и эффективно довести до всеобщего сведения официальную и всеобъемлющую политику в области контроля изменений для Оракл-СУП. Я также рекомендую обязательно признать и принять на соответствующем уровне потенциально серьезные риски, связанные с отсутствием установленной политики в области управления конфигурацией, где были бы указаны базисные параметры и подход к осуществлению изменений.***

162. Организация согласилась с важностью разработки и доведения до всеобщего сведения политики в области контроля изменений для Оракл-СУП и указала, что такая политика уже определена и в скором времени будет официально опубликована во внутренней сети Организации, а также добавила, что, признавая значимость эффективных способов обмена информацией об организационных и процедурных изменениях, она уже предпринимает усилия по разработке коммуникационной стратегии.

Управление обучением

163. Хотя это и не согласуется с Планом обучения и Стратегией обучения, принятыми в Организации, до ноября 2007 года было затрачено примерно 0,3 млн. евро (14 процентов от общей стоимости обучения) на привлечение внешних инструкторов, с тем чтобы обеспечить обучение пользователей СУП. Организация заявила, что персонал проекта был полностью занят реализацией СУП (за исключением двух инструкторов, ранее участвовавших в создании СУП) и что персонал проекта содействовал проведению занятий «Встреча с экспертом».

164. В помощь пользователям был создан веб-сайт для электронного обучения. С 1 мая 2007 года по 21 сентября 2007 года общее число посещений этого веб-сайта составило 2357, включая 964 уникальных посетителя, в среднем 16 посещений в день. 581 уникальный посетитель зашел на этот сайт лишь однажды. Одной из причин, объясняющих отсутствие достаточного интереса, может быть распространенность учебного материала. В ходе проведения краткого обследования большинство руководителей ответили, что они прошли обучение, тогда как прочие сотрудники полагались на помощь коллег. Это свидетельствует о недостаточном обучении персонала в таких областях, как самообслуживание, система управления графиками отпусков и т.д., где сотрудники являются фактическими конечными пользователями системы. Организация сообщила, что эту проблему усугубляли обязательные длительные перерывы в работе, оговоренные в условиях найма сотрудников/консультантов, работающих по краткосрочным контрактам и отвечающих за функционирование сайта.

165. Организация указала, что для руководства и рядовых сотрудников был создан механизм, предназначенный для определения возникающих требований к обучению. Организация также сообщила, что всех участников обучающих мероприятий просили высказать свое мнение о них, и для этой цели была разработана электронная форма, которая заменила бумажные оценочные формы.

Механизмы мониторинга и оценки

166. Переход к этапу функционирования внедренной системы, даже при том, что несколько функций проекта еще не были полностью развернуты, и роспуск Проектной группы могут также привести к сложностям с осуществлением контроля при развертывании новых или доработке других функций. Ряд известных проблемных областей, выявленных до ввода системы в действие, на момент начала функционирования все еще не был устранен. По существу, такая ситуация сопряжена с возможностью возникновения конструктивных недостатков на этапе функционирования. Нерешенные проблемы должны урегулироваться посредством ЗВИС; такой метод чреват рисками потери контроля и увеличения затрат.

167. Процедура, позволяющая измерять фактические результаты по отношению к ожидаемыми, не была встроена в систему при проектировании, и ее создание не планируется на этапе функционирования. Оценка эффективности и выгод, получаемых от различных функциональных возможностей, по сравнению с прежней конфигурацией не проводилась. Теоретически такие параметры/индикаторы должны быть определены, а контрольные показатели установлены до начала внедрения. Организация сообщила, что ЦОО находится в процессе возобновления подготовки отчетов об анализе рабочей нагрузки, которые будут использоваться в Риме и Будапеште в качестве критерия оценки затрат на обработку данных и потенциальной экономии.

Заключение

168. Полная эффективность СУП относительно вложенных средств еще не достигнута. Необходимо внедрить весь комплекс функциональных возможностей. Необходимо реорганизовать бизнес-процессы, чтобы поддержать расширенное делегирование полномочий и сокращение цепочки утверждения. При обслуживании персонала необходимо генерировать и использовать отчеты УИС. В конечном итоге Организация должна сосредоточить свои усилия на том, чтобы привести функциональные возможности системы в соответствие с общими целями организации. Следует внедрить механизм оценки производительности при оказании услуг для определения эффективности оказания услуг по сравнению с контрольными показателями и базисными данными за прошлые периоды. Организация могла бы провести анализ ответов, полученных в рамках краткого обследования, проведенного в ходе аудита, чтобы отразить их в стратегиях, касающихся обучения и участия пользователей.

169. Организация сообщила, что подготовка Плана в отношении административных систем на 2008–2009 годы подходит к завершению, а также заканчивается систематический обзор проектов административных систем и соответствующих незавершенных работ по СУП, за которым последует согласование приоритетов и распределение фондов. Организация добавила, что необходимо будет учесть и другие внешние факторы (такие как рекомендации НВО и текущие инициативы по проведению реформ), которые должны соизмеряться с приоритетами, касающимися реализации административных приложений и систем. Организация добавила, что в будущем она намерена использовать обследования как средство обратной связи с пользователями.

Система ФСП-ОРАКЛ

170. Проверка системы ФСП-ОРАКЛ в рамках аудита информационных технологий проводилась с 10 сентября по 5 октября 2007 года.

Введение

171. Внедрение системы Оракл проходило в два этапа. На первом этапе, который начался в 1999 году, в центре внимания были финансовые потоки, связанные с бизнес-процессами

Организации. Вторым этапом, который начался в 2007 году, охватывал компоненты по управлению кадровыми ресурсами и по платежными ведомостями.

172. Основной системой Оракл является Система управления административными ресурсами Организации. В ней используется электронный бизнес-пакет 11i (версия 11.5.10). В систему входят модули финансов, людских ресурсов и закупок. Кроме того, в Организации используется несколько вспомогательных административных и операционных систем: система периферийной отчетности (СПО), система управления операциями по поездкам, система поддержки планирования, мониторинга, реализации и оценки программ и информационная сеть страновых отделений.

173. Рассматриваемые проекты планов на период 2006–2011 годов предусматривают применение еще не задействованных функций системы ПРП для совершенствования бизнес-процессов, используя технологические возможности системы ПРП для внедрения новых модулей и приложений для предприятия; интеграцию функций базовых вспомогательных систем в основную систему ПРП; расширение и развертывание существующих приложений ПРП в еще не охваченных подразделениях Организации; улучшение охвата, качества и доступности административной информации, обеспечиваемой системой ПРП.

Объем и методы проверки

174. Проводившаяся в рамках аудита информационных технологий (ИТ) проверка системы планирования общеорганизационных ресурсов Оракл касалась реализованных на первом этапе модулей, связанных с финансовыми потоками, и охватывала период до октября 2007 года; последующие разработки, указанные Организацией, были приняты во внимание в тех случаях, когда это было целесообразно. Был рассмотрен процесс расширения системы и проанализированы меры контроля, внедренные для обеспечения информационной безопасности и управления изменениями. Были осуществлены с помощью языка структурированных запросов (ЯСЗ) и проанализированы запросы к базе данных, проверена имеющаяся документация по политике и практическим методам работы, касающимся системы ПРП, а также проведены обсуждения с руководством. Были приняты во внимание два аудиторских отчета: «AUD 2806 (30/6/06) — Безопасность базы данных Оракл» и «AUD 2906 (27/12/06) — Управление обеспечением безопасности Оракл».

Проект замены системы учета на местах

175. Система периферийной отчетности (СПО) была внедрена в отделениях на местах в 1999 году как однопользовательская система на базе ПК, предусматривающая регулярную загрузку/выгрузку данных в систему/из системы ПРП Оракл. За прошедшие годы эта система неоднократно подвергалась модификации. В 2004 году был запущен Проект замены СПО с целью найти и реализовать решение, в большей мере отвечающее потребностям Организации. Проект замены планировалось осуществить в три этапа, приблизительно за 24 месяцев, и завершить к 1 сентября 2006 года.

176. Для управления проектом был назначен Совет проекта и руководитель проекта, а также другие участники Проектной группы. Общий контроль проекта должен был осуществлять Совет проекта. Отчеты о ходе работ над Проектом замены СПО должны были направляться в Комитет по управлению проектами Оракл (КУПО).

177. В феврале 2005 года КУПО указал, что проект замены СПО займет примерно 24 месяца, и предположительно завершится к третьему кварталу 2006 года. После этого заседания КУПО не обсуждал вопрос о Проекте замены СПО — комитет взял на себя менее активную роль в реализации этого проекта и на последующих заседаниях рассматривал другие инициативы Организации.

178. Постепенно работы по Проекту замены СПО стали отставать от графика. В новом Плане проекта, представленном в феврале 2007 года, предусматривалось завершить внедрение системы к 31 сентября 2007 года, начав поэтапный ввод в действие 1 октября 2007 года. Однако

к апрелю 2007 года прогнозировалось, что отставание от графика увеличится еще не четыре месяца.

179. В качестве основных факторов, способствовавших отставанию работ по проекту от плана, Организация указала конфликты из-за ресурсов с другими крупными проектами, такими как СУП, зависимость технического решения от ранее реализованного проекта СУП и необходимость рассмотреть воздействие основных видов деятельности, связанных с предлагаемыми реформами, на бизнес-требования отделений на местах.

180. После завершения аудита Совет проекта приостановил деятельность по проекту до утверждения требований и последствий, вытекающих из проекта МСУГС и рекомендаций НВО, учитывая их существенное значение для систем и процедур децентрализованных отделений, и потребовал подготовить пересмотренный план проекта.

181. По моим наблюдениям, основные факторы, обусловившие принятие в данный момент решения о приостановке работ по Проекту замены СПО до завершения анализа других смежных разработок, присутствовали и были известны задолго до этого. Я рекомендую в будущем оценивать необходимость начала нового проекта или продолжения работ над уже начатым проектом с учетом других направлений деятельности/инициатив Организации.

Процедура контроля изменений в системе Оракл

182. Цель разрабатываемой новой политики в отношении Процедуры контроля изменений — дополнить систему внутреннего контроля Организации за счет предотвращения утраты, несанкционированного изменения данных административных приложений или злоупотребления ими, а также за счет обеспечения соответствия административных приложений бизнес-потребностям Организации. До завершения формализации новой политики действует порядок осуществления контроля, предусмотренный Обобщенной политикой контроля изменений.

183. В марте 2007 года Организация внедрила систему отслеживания хода разработки программного обеспечения для регистрации и записи всех запросов о внесении изменений в систему (ЗВИС) и Отчетов о проблемах (ОП). Такая система позволяет контролировать и отслеживать изменения, вносимые в существующие системные приложения. ЗВИС/ОП — это отдельные единицы, обрабатываемые с использованием отдельных подходов. В ОП указываются проблемы, выявленные в конфигурации существующих систем; их обработка — часть текущего обслуживания систем. ЗВИС же являются частью плана работ, сформулированного на уровне Организации ее структурными подразделениями. Их обработка не является частью текущего обслуживания.

184. Через Подразделение управления административными приложениями (ПУАП) структурные подразделения классифицируют ЗВИС и ОП, исходя из их срочности/критичности с точки зрения воздействия на бизнес-процессы. Классификация подлежит технической проверке со стороны Отдела информационных технологий (КСТ). В зависимости от серьезности ЗВИС/ОП подразделяются на пять категорий: «критичные», «высочайший приоритет», «высокий приоритет», «средний приоритет» или «низкий приоритет». КСТ осуществляет разработку, конфигурацию и внедрение всех согласованных изменений.

Анализ данных по обрабатываемым ЗВИС и ОП

185. Анализ данных по 254 ЗВИС по состоянию на октябрь 2007 года показал, что в среднем из 10 зарегистрированных ЗВИС за неделю закрывались четыре. Из 50 открытых ЗВИС категорий «критичные» или «высочайший приоритет», 31 были поданы в марте-апреле 2007 года, причем 28 из них присвоена категория «средняя или низкая сложность». Аналогичный анализ 518 ОП показал, что за неделю подавалось в среднем 20 ОП, закрывалось — 11. Шесть ОП были классифицированы как «критичные» и открыты со средним интервалом в 55 дней. Из 97 ОП, которым был присвоен «высокий приоритет», 13 были поданы в марте-апреле 2007

года, и 12 из них были «средней или низкой сложности». Организации необходимо разработать пути и средства для дальнейшего сокращения времени обработки и закрытия ЗВИС и ОП.

186. Анализ ЗВИС и ОП, зарегистрированных после марта 2007 года, с привязкой по функциональным областям показал, что 92 ЗВИС и 151 ОП относились к системе ФСП-Оракл и более старым приложением. Остальные ЗВИС и ОП относятся к СУП. Учитывая уровень развития и устойчивости, которым должна характеризоваться система ФСП-Оракл, внедренная в 1999 году, доля ЗВИС (36%) и ОП (29%) в общем объеме зарегистрированных инцидентов представляется существенной. Организация указала, что причиной сравнительно большого числа ОП и ЗВИС в ФСП-Оракл явилось, главным образом, замораживание кода в ходе проекта СУП. Тем не менее, Организации необходимо пересмотреть эту проблему.

187. Структурным подразделениям необходимо предоставлять описание «функциональной спецификации» для обработки всех ЗВИС и некоторых ОП. При этом, однако, структурные подразделения не обладает ресурсами или необходимым уровнем квалификации для исполнения настоящего требования. В прошлом для оказания содействия в подготовке функциональных спецификаций применялся механизм использования аналитиков КСТ, однако для дальнейшей работы необходимо разработать соответствующий отдельный механизм.

Экстренные изменения

188. Инцидент, который может оказать существенное воздействие, как с точки зрения количества пользователей, которых он затронет, так и с точки зрения важности систем или услуг, на которые он повлияет, обрабатывается в экстренном режиме. Решение о присвоении инциденту статуса «экстренного» принимается на основании четких критериев, поскольку экстренные изменения нарушают нормальное течение технических и эксплуатационных процессов. Таким образом, рекомендуется иметь формальный процесс экстренных изменений, который позволяет оперативно осуществлять изменения высокого приоритета, управлять рисками и надлежащим образом документировать факт осуществления экстренного изменения.

189. Я рекомендую Организации повысить потенциал структурных подразделений, предоставив им возможность разрабатывать спецификации по запросам на изменения. Помимо этого, я рекомендую Организации внедрить формальную процедуру экстренных изменений.

190. Организация согласилась с рекомендацией и указала, что процесс внедрения экстренных изменений в производственную среду был введен после разработки. Помимо этого, Организация намерена продолжать проводить обучение для организационных подразделений, при условии наличия ресурсов, а также определить формальную экстренную процедуру в 2008 году.

Безопасность баз данных и приложений

191. Механизм контроля доступа приобретает особое значение в системе планирования общеорганизационных ресурсов, являющейся целостной системой. Несанкционированный доступ к любому уровню, т.е. к операционной системе, базе данных или приложению может потенциально повлечь за собой нарушение режима конфиденциальности и поставить под угрозу целостность данных.

192. Использование паролей, ограничение времени неактивности/отсутствия пользователя на месте, использование максимального количества допустимых единовременных сессий для индивидуального пользователя, максимального количества попыток ввода имени пользователя представляют собой лишь несколько способов защиты базы данных от несанкционированного доступа. Параметры профилей пользователей определяются администратором. При этом, однако, такие параметры не были установлены.

193. Установка по умолчанию профиля ограничения ресурсов в системе Оракл не предусматривает ограничений на использование ресурсов для пользователей. Таким образом, необходимо отдельно устанавливать такие ограничения, чтобы исключить злоупотребление ресурсами со стороны пользователей, которое может негативно сказаться на быстродействии базы данных. Организация признала, что, хотя данный способ позволил бы более эффективно администрировать базу данных с точки зрения ее быстродействия, его внедрение невозможно с учетом имеющихся ресурсов. Организация также указала, что вместо данного варианта действий для цели отслеживания работы системы была введена процедура ежедневных оповещений/отчетов об использовании ресурсов по системным запросам, и в случае выявления проблем с быстродействием применялись соответствующие меры.

194. В среде, где пользователям предоставлен прямой доступ к редакторам ЯСЗ, пользователь имеет возможность обойти контрольные меры в рамках приложения, подключаясь напрямую к базе данных. Для устранения такого риска выбираются различные опции в таблице профиля пользователя продуктом, позволяющие ограничить косвенный доступ к базе данных. Тем не менее, данная возможность не использовалась. Организация указала, что управление профилем может быть более эффективным подходом, однако требует выделения дополнительных ресурсов в группе Администратора баз данных (АБД).

195. Я рекомендую Организации изменить конфигурацию значений параметров в профилях пользователей с учетом требований безопасности системы для достижения оптимального соотношения безопасности и удобства использования, а также для улучшения контроля доступа. Я считаю, что выставление ограничений на пользование ресурсами позволит обеспечить то, что приложение или пользователь не завладеют, намеренно или ненамеренно, ресурсами базы данных или системы. Я рекомендую Организации рассмотреть варианты настройки профилей ресурсов для ограничения использования ресурсов базы данных.

196. Организация согласилась с рекомендацией и указала, что рекомендуемые изменения будут внедрены после обновления технической базы в период с 2008 по 2009 год, которая позволит достигнуть оптимального соотношения между удобством пользователей и безопасностью и улучшить контроль доступа.

Идентификация пользователей

197. Доступ к системе планирования общеорганизационных ресурсов в рамках электронного бизнес-пакета Оракл осуществляется исходя из распределения ответственности между различными модулями. По финансовым приложениям было зарегистрировано 2899 активных пользователей. Доступ к финансовым системам предоставляется исходя из необходимости; для каждого пользователя заводится отдельная учетная запись, исходя из его роли. ПУАП ежемесячно проверяет данные по доступу к системе.

198. Стандартная операционная процедура не предусматривает применение дат окончания действия к учетным записям штатных работников. Более чем по 81% учетных записей на 2899 активных пользователей даты окончания действия не установлены. Анализ данных по учетным записям пользователей выявил 38 пользователей, которые последний раз заходили в систему до 2007 года. Из этих 38 пользователей несколько заходили в систему последний раз в 2002 году или ранее; их профиль ответственности требует регулярного доступа к ФСП-Оракл. Пять активных учетных записей относятся к сотрудникам, уже не работающим в Организации. Я обратил внимание Организации на необходимость незамедлительного присвоения дат окончания действия этим пяти активным учетным записям.

199. «Процедуры аудита и контроля доступа», принятые Организацией, предусматривают, что срок действия пароля истекает в соответствии с установленной политикой контроля доступа к финансовой системе. В случае с ФСП-Оракл пароли к учетным записям действуют 30 дней. Анализ соответствующих данных показал, что по 24 учетным записям пользователей ограничение на срок действия пароля не установлено. Действия по исправлению такой

ситуации были предприняты незамедлительно. Организация указала, что оставшиеся 22 учетные записи — это системные записи, необходимые для работы системы, и что параметр NTE не был задан намеренно, чтобы обеспечить бесперебойную доступность системы и всей функциональности.

200. Процедуры аудита и контроля доступа также предусматривают мониторинг системы на предмет эффективности и соблюдения политики контроля доступа. В рамках мониторинга должны проверяться случаи ввода неверного имени пользователя, однако данная процедура не выполнялась в Организации на регулярной основе.

201. *По моим наблюдениям, практика предоставления и контроля доступа к системе не соответствует установленным мерам безопасности. Я рекомендую организации обратить внимание на соблюдение установленных процедур и провести оценку своей практики, стандартов и прочих аспектов деятельности с точки зрения безопасности систем.*

202. Организация согласилась с рекомендацией и указала, что для исполнения рекомендации в приоритетном порядке будут приняты соответствующие меры.

Типовые учетные записи пользователей

203. Анализ базы данных пользователей приложений показал, что, по состоянию на 24 сентября 2007 года, созданы 103 типовых учетных записи для различных сфер ответственности. Большинство таких типовых пользователей являлись бессрочными активными пользователями и были сотрудниками ПФАО. Тем не менее, некоторые типовые учетные записи были созданы для сфер ответственности, установленных для конкретных пользователей. Организация заверила, что намерена продолжать сокращать количество типовых учетных записей до минимального возможного уровня.

Возможности аудита на уровне объектов

204. Под «объектом» понимается выделенная область памяти. Для управления риском, который объекты могут представлять для базы данных, необходимо создать журнал регистрации аудиторских следов. Поскольку такой журнал создается на основании бизнес-требований, а не технических требований, структурным подразделениям необходимо указать объекты, подлежащие разблокированию для регистрации аудиторских следов. Организация указала, что в 2008 году продолжится соответствующая деятельность, при условии принятия мер, необходимых для обеспечения потребностей организационных подразделений.

Обновления посредством критических патчей

205. Критически важные патчи для обновлений (КПО) — набор патчей, выпущенных Оракл для решения разнообразных проблем с безопасностью. Помимо этого, к КПО также могут относиться исправления, не связанные с безопасностью, необходимые (в силу взаимозависимости) для применения таких патчей. КПО для электронного бизнес-пакета Оракл не является кумулятивным, т.е. последний КПО не включает исправления для всех более ранних КПО. В 2007 году Оракл выпустила три КПО, включающих в общей сложности 132 исправления. Организация указала, что применение КПО для системы Оракл было признано крайне важной задачей. В настоящее время формируется подход относительно дальнейших действий.

Управление непрерывностью деятельности

206. В состав электронного бизнес-пакета Оракл входит ряд модулей, действие которых распространяется на широкий спектр бизнес-процессов, и обширная интегрированная база

данных. Все модули и данные логически взаимосвязаны. Организация прогнозирует сокращение зависимости ключевых бизнес-процессов от спутниковых систем за счет интеграции их функциональности в систему планирования общеорганизационных ресурсов. Эти характеристики указывают на существенный риск, сопряженный с наличием лишь одной критической точки (точки сбоя). В этой связи особое значение приобретает разработка Плана обеспечения непрерывности деятельности (ПОНД) и Плана восстановления функционирования после бедствий (ПВФПБ) для системы планирования общеорганизационных ресурсов.

207. Для сохранности критических схем Организация реализовала ряд отдельных мер, таких как полностью резервированный источник бесперебойного питания, рабочие серверы с высокой степенью внутреннего резервирования, современные системы обнаружения и тушения пожара, физической безопасности и обнаружения вторжения, а также разработала документированную политику резервирования, которая включает в себя холодное резервирование данных на еженедельной основе, и процедуру ежедневного экспорта.

208. Хотя хранение резервных лент осуществлялось Организацией за пределами ее объекта, процедуры восстановления резервных данных не были оформлены документально. Организация указала, что ПОНД и ПВФПБ пока не были разработаны в силу отсутствия ресурсов.

209. *Учитывая интегрированный характер системы планирования общеорганизационных ресурсов, План обеспечения непрерывности деятельности (ПОНД) и План восстановления функционирования после бедствий (ПВФПБ) для информационной системы являются крайне важными. Я рекомендую Организации вернуться к этому вопросу и либо принять неотложные меры для введения ПОНД и ПВФПБ, либо проанализировать и принять риски, сопряженные с отсутствием ПОНД и ПВФПБ в информационной среде системы планирования общеорганизационных ресурсов.*

План счетов

210. План счетов (ПС) определяет, каким образом осуществляется сбор, классификация и хранение учетной информации для целей подготовки отчетности. Номера счетов состоят из сегментов, называемых в учете сегментными полями. Каждому счету присваивается уникальная комбинация значений сегментных полей (ЗСП). Значения ЗСП определяются в процессе разработки и создания ПС. После того, как ЗСП задано, оно не может быть с легкостью стерто без угрозы целостности всего приложения. Поэтому неверные коды счетов деактивируются.

211. В рамках системы ФСП-Оракл используются Правила перекрестной проверки (ППП) для предотвращения создания недействительных ЗСП, т.е. кодов счетов, не отвечающих бизнес-правилам. ППП применяются в системе к действиям всех пользователей. Система Оракл позволяет процессу продолжаться, только если транзакции присвоено действительное ЗСП.

212. Анализ ЗСП выявил 13 комбинаций сегментных полей, противоречащих ППП. Транзакции под такими комбинациями могут относиться к первоначальному периоду внедрения ФСП-Оракл, когда ППП в ряде случаев были менее жесткими для обеспечения учета транзакций и закрытия бухгалтерских книг, однако наличие активных записей обуславливает необходимость деактивации всех комбинаций, противоречащих ППП.

213. *Я рекомендую деактивировать все комбинации кодов, не соответствующие правилам перекрестной проверки, и документировать этот процесс для целей надзора.*

214. Организация согласилась с рекомендацией.

Разграничение обязанностей

215. Процедуры контроля доступа к системе ФСП-Оракл, действующие в Организации, устанавливают, что уровень предоставляемого доступа должен соответствовать бизнес-потребности и не может противоречить принципу разграничения обязанностей. Исключения из правил, которые каждый раз рассматриваются в индивидуальном порядке, оформляются документально. Организация согласилась, что разграничение обязанностей является ключевым механизмом внутреннего контроля, и отметила, что периодические обзоры исключений были внесены в план работ на 2008 год в качестве приоритетных направлений и что такие обзоры будут проводиться в зависимости от наличия ресурсов.

Управление информационными технологиями

216. В Организации действует ряд комитетов высшего руководства, занимающихся вопросами информационных технологий — КУПВО, Комитет по корпоративным коммуникациям и Комитет Всемирного сельскохозяйственного информационного центра (ВСИЦ). Помимо этого, действует ряд прочих комитетов, например, Комитет по информационной безопасности, Межведомственная рабочая группа (МВРГ) по управленческим информационным системам, Программа на местах по управленческим информационным системам, а также МВРГ по системе планирования программ, предоставления отчетности по внедрению и поддержке оценки. Такие комитеты работают с областями/сферами деятельности, требующими отвлечения ресурсов информационных систем.

217. Организация приступает к реализации разнообразных изменений: внедрение предложений по Реформе, замена МСУГС, СУП и СПО, а также исполнение рекомендаций, включенных в отчет Независимой внешней оценки. Такие изменения повлекут за собой, среди прочего, изменения/модификации бизнес-процессов, моделей и инфраструктур. Информационная инфраструктура будет являться одной из движущих сил эффективного процесса управления изменениями.

218. *В свете растущих требований к ресурсам информационных систем я рекомендую в рамках пересмотра системы управления информационными технологиями в Организации рассмотреть межведомственный механизм управления информационными технологиями высокого уровня, который позволял бы учитывать конкурирующие требования и присваивать им приоритеты.*

219. Организация пояснила, что новая структура управления информационными технологиями, работа над которой завершается в настоящий момент, предусматривает более активные комитеты, наделенные ролями и ответственностью соответствующего уровня. По мнению Организации, такая система поможет определять приоритетность конкурирующих требований в отношении ресурсов Организации.

Функционирование внутреннего надзорного механизма в Департаменте внутреннего аудита и Программе аудита на местах.

220. Аудит функционирования внутреннего надзорного механизма (по эффективности расходования средств (ЭРС)) в Департаменте внутреннего аудита и Программе аудита на местах был проведен с 5 по 30 ноября 2007 года.

Введение

221. Система надзора в Организации включает в себя два компонента: внутренний и внешний. Внутренний надзор осуществляется органами управления, Комитетом по аудиту, Отделением Генерального инспектора, Службой оценки ФАО и Программой аудита на местах. Внешний аудит обеспечивает дополнительный внешний надзор.

Внутренний аудит

222. Группа внутреннего аудита была создана в июле 1947 года в соответствии с Финансовыми положениями Организации. Со временем группа претерпела ряд изменений в отношении ее места в организационной структуре, компетенции, подотчетности и штата. В октябре 1997 года должность руководителя Департамента внутреннего аудита (ДВА) стала называться «Генеральный инспектор».

223. 1 февраля 2000 года был принят Устав Отделения Генерального инспектора. Устав определяет миссию и объем работы, подотчетность, полномочия, независимость, ответственность, процедуры сообщения результатов и стандарты деятельности Отделения. Отделение Генерального инспектора отвечает за проведение внутренних аудиторских проверок и расследований, а также за мониторинг и оценку достаточности и эффективности системы внутреннего контроля Организации, финансового управления и использования активов. Генеральный инспектор несет единоличную ответственность и подчиняется напрямую Генеральному директору. В конце каждого года Генеральный инспектор подготавливает для Генерального директора Годовой отчет о деятельности Отделения с целью представления этого отчета Финансовому комитету. ДВА стремится соблюдать стандарты внутреннего аудита, публикуемые Институтом внутренних аудиторов.

Программа аудита на местах

224. В 1994 году Организация приступила к процессу реструктуризации для децентрализации своей деятельности, оптимизации процедур и сокращения издержек. Прямым результатом процесса децентрализации стало то, что документарные подтверждения учетных операций остались в отделениях на местах. После децентрализации отделений на местах и последующих изменений в структуре управления в 1995 году Организация ввела в действие Программу аудита на местах (ПАМ).

225. Цель ПАМ — оптимизировать процесс обработки финансовой документации и контроля на местах за счет повышения степени ответственности за полноту и правильность ведения учета на местах, а также усилить внутренний контроль. Программа аудита на местах охватывает 77 представительств ФАО (ПФАО), почти 600 проектов и 220 банковских счетов; ежегодный расход средств по программе составляет 275 миллионов долларов США. Действие ПАМ не распространяется на страны, где расположены региональные или субрегиональные представительства, т.е. где действует ДВА.

226. В 1999 году по рекомендации Внешнего аудитора был проведен пересмотр объема и частоты проведения ПАМ. С июля 2004 года частота аудита на местах определяется количеством годовых выплат стране, т.е. в ПФАО с программами до одного миллиона долларов США аудит проводится ежегодно; в странах с программами более одного миллиона долларов аудит проводится ежеквартально. Для проведения полевых проверок документации, хранящейся на местах, были привлечены местные аудиторы.

Объем аудита и подход

227. Аудит эффективности функционирования надзорного механизма в Департаменте внутреннего аудита и Программе аудита на местах охватил двухлетний период 2006 и 2007. Также при необходимости во внимание принималась информация о событиях после отчетной даты, предоставленная Организацией. При необходимости, рассматривались более ранние периоды для анализа тенденций. Аудит включал в себя проверку записей и документации, имеющихся в наличии в ДВА, а также анализ базы данных системы бухгалтерского учета Группы децентрализованного учета. Проведены интервью с ключевыми руководителями ДВА и Финансового отдела; при этом принимались во внимание заключения по обзорам, выданные Институтом внутренних аудиторов относительно качества отчетов внутреннего аудитора.

Аудит не включал в себя расследования и Службу оценки. Мои замечания и рекомендации по ДВА и ПАМ представлены под отдельными заголовками.

Внутренний аудит

Планирование аудита

228. Проведен обзор Программы работ на 2004-2005 и 2006-2007 годы, включающей в себя плановые мероприятия, изменения, вносимые в годовые планы, годовые отчеты о деятельности за годы 2004-2006, а также квартальные отчеты о ходе выполнения.

229. Отдельные задания, предлагаемые в рамках первоначальных целевых показателей Программы работ, не были включены в первоначальный план работ или были включены, но впоследствии удалены по итогам пересмотра. План работ пересматривался, главным образом, в связи с незапланированными мероприятиями. Анализ рисков, сопряженных с невыполнением изначально запланированных заданий, относящихся к зонам повышенного риска, не проводился. Требуется более полное документальное обоснование изменений, вносимых в план аудита.

230. В годовом отчете о деятельности за период до 2004 года, представленном в Финансовый комитет, запланированные и незапланированные действия представлены отдельно. При этом, однако, отчеты, предоставляемые в Финансовый комитет, с 2005 года ограничивались справкой по изданным отчетам. Я отмечаю, что связь между планированием внутреннего аудита и органами управления в настоящее время пересматривается в контексте Независимой внешней оценки (НВО) и процесса Реформы.

231. Согласно Руководству по внутреннему аудиту, аудит проводится при наличии достаточного риска для обоснования корректирующих действий в течение определенного времени. Тем не менее, периодичность внутренних аудиторских проверок представительств по странам и по проектам, установленная в июле 2004 года, была основана на количестве выплат ПФАО.

232. Перечень проведенных аудиторских проверок показывает, что некоторые области, сопряженные с риском, не проверялись в течение длительного периода времени. К примеру, аудит представительства ФАО в Мали, в зоне высокого риска, был проведен в 2008 году после более чем десятилетнего перерыва. Четыре представительства, отнесенных к категории среднего риска, не проверялись с 1994 года, одно — с 1995, два — с 1999 года.

Оценка риска

233. В соответствии с рекомендациями Внешнего аудитора, представленными в его полном отчете за 2000-2001 годы, ДВА провел оценку риска для выявления зон, требующих аудиторской проверки, и сформировал план аудита на 2004-2005 годы. Модель оценки риска дает представление о распределении финансовых и операционных рисков между различными структурными подразделениями Организации. Информация для составления модели предоставляется руководителями структурных подразделений; при оценке рисков проводятся консультации с Комитетом по аудиту.

234. Анализ документации по оценке риска и планированию аудита на 2006-2007 годы показал, что генеральная совокупность аудита по состоянию на 31 декабря 2005 года, на основании которой планировался аудит на 2006-2007 годы, включала в себя процессы макро-уровня в различных подразделениях, а также общее ранжирование уровней рисков, присвоенных таким процессам. В генеральной совокупности не выделяются области, функции, сферы деятельности или системы микро-уровня, которые были отобраны для аудита в конечном итоге, а также риски, сопряженные с такими процессами.

235. Объектами аудита, указанными в программе работ на 2006-2007 годы, являлись элементы подлежащих аудиторской проверке структурных подразделений/процессов,

перечисленных в генеральной совокупности аудита. При этом, однако, связь между оценкой рисков и фактическим планированием аудита не является ни очевидной, ни хорошо документированной.

236. Процесс оценки рисков пересматривался три раза за три двухлетних периода. Частота пересмотров генеральной совокупности аудита и сопутствующих рисков обусловила необходимость применения структурированного, научно обоснованного подхода к оценке рисков, реализуемого исключительно с использованием системы Управления рисками предприятия (УРП). В своем ответе на отчет Независимой внешней оценки Организация согласилась подготовить базу для проведения оценки рисков в рамках всей организации.

Бюджетирование времени

237. ДВА начал детально планировать затраты времени в 2004-2005 годах. Время, отведенное на аудиторскую деятельность, сократилось с 64% в 2004-2005 годах до 53% в 2006-2007 годах. С другой стороны, время, отведенное на консультационные услуги, обработку специальных запросов и расследования, возросло с 19% в 2004-2005 до 28% в 2006-2007 годах, что отражает рост количества незапланированных мероприятий, реализуемых ДВА.

238. План работы ДВА предполагает наличие всех выделенных штатных единиц. Единицы трудоемкости определяются по заданиям, включенным в Программу работы. При этом, однако, время, необходимое для выполнения незапланированных мероприятий, а также экономия времени (в единицах трудоемкости) по причине не проведенных проверок, не отражаются в отчетности по реализации плана работ. Время, необходимое для работ в процессе исполнения заданий, не учитывалось при планировании трудоемкости на последующий двухлетний период, исходя из того, что планирование заданий в процессе исполнения, переходящих на следующий год, осуществлялось по предельному принципу и принципу уравнивания на конец каждого года.

239. Обращаю внимание, что Организация предлагает, начиная с 2008-2009 годов, отделить расследования от аудита при планировании временных затрат и полностью учитывать время аудиторов. Я также отмечаю и поощряю намерение Организации анализировать риски, сопряженные с невыполнением запланированных заданий и отсутствием уведомлений о таких переносах/отменах для комитета по аудиту начиная с 2008-2009 годов и далее.

240. а) Я поддерживаю намерение Организации продолжить проведение анализа расхождений между бизнес-требованиями и существующими ресурсами ДВА.

б) Я также рекомендую Организации совместно с ДВА подготовить и внедрить систему Управления рисками предприятия (УРП) в качестве приоритетной задачи. До подготовки УРП ДВА необходимо провести подробный анализ рисков, выделив подразделения/процессы на уровне подлежащей аудиту единицы, после надлежащего рассмотрения рисков или проблем в области внутреннего контроля, указанных руководством.

241. Организация признала необходимость внедрения системы Управления рисками предприятия (УРП) и указала, что в настоящее время ведется необходимая подготовительная работа. Организация подтвердила, что в переходный период используется альтернативный подход к планированию на 2008-2009 годы, проводятся регулярные проверки областей высокого риска, и предлагаемые отклонения от данной политики передаются на рассмотрение Комитета по аудиту.

Разграничение и аудиторской работы в рамках ДВА

242. Цели и задачи Отделения Генерального инспектора (ОГИ) изложены в его Уставе. ОГИ отвечает за внутренний аудит и инспекции, а также за мониторинг и оценку адекватности и эффективности системы внутреннего контроля Организации, финансового управления и

использования активов. Отделение также отвечает за расследование злоупотреблений и прочих нарушений. Для исполнения перечисленных функций в рамках ОГИ выделяются три группы.

243. Устав ОГИ не проводит различий между обязанностями внутренних аудиторов и ревизоров, хотя характер деятельности указанных групп служащих подразумевает различные навыки. Подразделение по расследованиям работает с заданиями, подразумевающими как аудиторскую и консультативную работу, так и собственно расследования. За проведение расследований на местах также отвечает Группа по децентрализованной деятельности (ГДД).

244. Затраты на проведение аудита и расследований не были включены в бюджет отдельной статьей; затраты времени, необходимые для проведения расследований, не планировались отдельно. Из почти 180 отчетов, подготовленных в период с 2004 по 2006 год, более 40 относятся к расследованиям. 43% расследований проведены ГДД. Необходимо отметить, что Организация начала работу по отделению аудиторской функции от функции расследований.

245. Консультанты, привлеченные для проведения расследований, должны подписать общую должностную присягу, как и прочие сотрудники. Проведение расследований является конфиденциальной работой, связанной со служебной информацией. В этой связи необходимо сформулировать и ввести в действие специальные/дополнительные условия, помимо общей должностной присяги, для консультантов, привлекаемых для проведения расследований.

246. Я рекомендую ускорить процесс функционального разделения сфер ответственности в рамках Отделения Генерального инспектора. Я также рекомендую подготовить специальные контрактные условия для консультантов, привлекаемых к проведению расследований.

247. Организация согласилась с рекомендацией, однако указала, что разделение функций по проведению расследований и аудитам для целей планирования и распределения ресурсов было отражено в плане на 2008-2009 годы.

Передача функций тендерного комитета

248. ОГИ исполняло функции тендерного комитета, включая получение, открытие, регистрацию и безопасное хранение всех ответов на приглашения на подачу тендерных предложений в запечатанных конвертах. В период с 2004 по 2007 годы ОГИ провело 404 заседания и обработало 1285 тендеров.

249. Принимая во внимание природу функций внутреннего аудита, подразумевающую его независимость и объективность, участие службы внутреннего аудитора в сфере, являющейся зоной ответственности руководства, не соответствует сложившимся принципам/практике. Я с удовлетворением отмечаю, что Отделение Генерального инспектора (ДВА) сложило с себя полномочия тендерного комитета в январе 2008 года.

Своевременность подготовки аудиторских заключений

250. Операционная политика и процедуры, изложенные в Руководстве по внутреннему аудиту, предусматривают подготовку аудиторского заключения по итогам аудиторской проверки. Несмотря на то что для подготовки и оформления заключения предусмотрены «жесткие временные рамки», конкретные сроки не установлены.

251. Были запрошены данные по срокам оформления аудиторских заключений в период с 2004 по 2007 годы. Были предоставлены данные за 2005 и 2006 годы, так как они заведены в электронную таблицу; готовых данных по 2004 и 2007 году не было. Сроки подготовки сорока заключений по 2005 году варьируются от 13 дней до 17 месяцев.

252. По 2006 году сроки подготовки 51 заключения варьировались от 15 дней до почти 7 месяцев. Более 60% заключений в 2005 году и почти 50% заключений в 2006 году были

выпущены более чем через три месяца после завершения аудита. Организация указала, что, хотя временные рамки для рассмотрения руководством проектов заключений были установлены, они редко соблюдались.

253. Установление жестких сроков позволит максимизировать эффект от аудиторских рекомендаций за счет обеспечения оперативной реализации корректирующих мер. Помимо этого, задержки в оформлении заключений могут повлечь за собой утрату актуальности проблемы. Создание и ведение базы данных для отслеживания получения и оформления аудиторских заключений могло бы являться эффективным инструментом мониторинга, а сама такая база данных — стать своеобразной управленческой информационной системой.

254. *Я рекомендую ДВА установить жесткие временные рамки для подготовки аудиторских заключений, а также рассмотреть возможность реализации эффективного механизма мониторинга для отслеживания получения и оформления аудиторских заключений, а также мер, принятых в связи с ними.*

255. Организация согласилась с рекомендацией.

Программа аудита на местах

256. После завершения аудита ЭРС Организация информировала о своем намерении принять меры для реформирования Программы аудита на местах (ПАМ) для достижения необходимого уровня надежности ведения учета на местах с использованием более действенных и эффективных методов с возможностью контроля затрат Организации. Предлагаемый пакет мер подразумевает передачу в 2008-2009 годах ответственности за управление ПАМ Отделению Генерального инспектора, в рамках которой работа будет выполняться специальной группой внутренних аудиторов/инспекторов, а не местными аудиторскими фирмами, привлекаемыми по договору. Финансовый отдел останется основным получателем заключений и будет и далее нести ответственность за реализацию мер, принимаемых по результатам таких заключений. При работе над настоящей частью моего отчета я принял во внимание данное событие.

257. Финансовому отделу поручено обеспечивать надлежащее функционирование мер внутреннего контроля в отношении финансовых и бухгалтерских операций, осуществляемых на местах. Таким образом, Финансовый отдел обеспечивает целостность соответствующей финансовой информации. Программа аудита на местах (ПАМ) является ключевым механизмом контроля финансовой и бухгалтерской деятельности на местах.

Оценка риска и периодичность аудиторских проверок на местах

258. В моем расширенном отчете по бухгалтерскому учету за 2004-2005 годы я выразил обеспокоенность в связи с сокращением бюджета ПАМ. Организация приняла на себя обязательство возобновить финансирование ПАМ в достаточном объеме в 2006-2007 годах. В 2006-2007 годах неопределенность в части наличия достаточных ресурсов повлекла за собой неравномерность в реализации ПАМ и, следовательно, сокращение ее полезности для Организации. Многие квартальные аудиторские договоры были завершены к концу года. Оформление новых договоров было перенесено с июля на август 2006 года и с июня на октябрь 2007 года. В ряде случаев к проведению аудита на местах привлекались штатные сотрудники на индивидуальной основе. Несмотря на это, данный метод сокращения затрат — либо в качестве альтернативы привлечению специализированных фирм, либо в дополнение к таким фирмам — не рассматривался для использования на постоянной основе.

259. В моем расширенном отчете за 2004-2005 годы я выразил свою озабоченность в связи с сокращением бюджета по ПАМ, и Организация приняла на себя обязательство восстановить финансирование ПАМ в достаточном объеме на 2006-2007 годы. Первоначальные договоры по ПАМ предусматривали проведение местными аудиторами ежемесячных ревизий всех расходов и доведение результатов таких проверок до сведения штаб-квартиры. С июля 2004 года периодичность аудиторских проверок на местах была изменена — на квартальные или годовые

проверки на уровне расходов ПФАО. Учитывая сроки, необходимые для проведения проверки и оформления аудиторских заключений, а также для начала реализации корректирующих мер, проведение квартальных аудиторских проверок не обязательно влечет за собой повышение эффективности. В действительности, такая высокая частота подготовки отчетности, как правило, ведет к ухудшению качества и обоснованности аудитов на местах.

260. Я рекомендую планировать аудиторские проверки на местах, исходя из оценки риска. Помимо этого, за исключением чрезвычайных случаев, не рекомендуется проводить аудиторские проверки чаще одного раза в год.

261. Организация согласилась с рекомендацией.

Своевременность и оценка заключений аудиторских проверок на местах

262. Аудиторское заключение должно быть получено в течение 45 дней после завершения аудиторской проверки. Анализ выборки из 286 заключений, полученных в период 2005-2007 годов, показывает, что лишь три заключения были получены своевременно. Анализ также показал, что 45 заключений были получены с задержкой от 100 до 300 дней. Ни в одном из указанных случаев не применялись штрафные санкции за задержку.

263. Несмотря на то что предусматривается обзор аудиторских заключений, временные рамки для такого обзора или составления ответов на заключения местных аудиторских проверок не установлены. Анализ выборки из 251 заключения в период с 2005 по 2007 год показал, что на обзор 185 заключений потребовалось до 100 дней, еще 39 заключений — от 100 до 200 дней. По пяти заключениям обзор занял более 200 дней.

264. Задержка аудиторских заключений лишает смысла проведение аудиторских проверок на местах, и нарушения, выявленные в ходе аудита, остаются не устраненными. Поскольку такие нарушения не доводятся до сведения высшего руководства своевременно, формальная реализация корректирующих мер также откладывается.

265. Организация указала, что ключевыми факторами, влекущими за собой задержки в обзоре аудиторских заключений и исполнении их рекомендаций, стали ограниченность ресурсов и неравномерный характер реализации программы ПАМ за последние годы, также обусловленный недостатком ресурсов. Организация ожидала существенные улучшения после внедрения новых систем.

266. Аудиторское заключение также должно быть оценено. Анализ выборки из 55 заключений местного аудита по 14 ПФАО за период с 2004 по 2007 год показал, что сам процесс оценки и сделанные выводы, если таковые имеются, являлись в высшей степени субъективными и не имеющими единого основания. Помимо этого, Организация не сформулировала никаких эталонных параметров для процесса оценки.

267. Организация указала, что недавно ввела «Контрольный перечень по обзорам» для обеспечения объективности процесса оценки за счет использования стандартизированного и объективного подхода. Однако Организации еще предстоит решить вопрос разработки эталонных параметров.

268. Необходимо отметить, что разработка эталонных параметров и установление сроков позволит оперативно оформлять и объективно оценивать аудиторские заключения, что, в свою очередь, обеспечит своевременную реализацию корректирующих мер. Я рекомендую Организации принять эффективные меры для получения всех запланированных преимуществ от программы.

269. Одним из факторов, обеспечивающих реализацию предложений по реформе, может быть процесс децентрализации, сопровождающийся расширением сфер ответственности и полномочий отделений на местах. Такой процесс был бы сопряжен с изменением архитектуры и технологических процессов Организации. Условием эффективности процесса децентрализации может стать предоставление отделениям на местах достаточных

возможностей, которые позволят им справиться с увеличившимся объемом делегированных полномочий и ответственности.

270. Организация находится на пути к принятию Международных стандартов учета государственного сектора (МСУГС). Необходимо обеспечить, чтобы отделения на местах, обладающие расширенными полномочиями в сфере финансов и делегированными полномочиями, продолжали бы предоставлять достоверные финансовые данные в штаб-квартиру в рамках МСУГС. В краткосрочной и среднесрочной перспективе необходимость жизнеспособного механизма обеспечения качества и достоверности финансового учета Организации станет особенно насущной.

271. *Я отмечаю шаги, предпринимаемые в рамках реформирования Программы аудита на местах и планируемой передачи ответственности в рамках ПАМ департаменту ДВА в период 2008-2009 годов, а также шаги, предпринимаемые для обеспечения непрерывности реализации ПАМ в переходном периоде. Следует также обратить внимание, что Программа аудита на местах является неотъемлемым звеном механизма обеспечения качества и достоверности финансового учета Организации, особенно в контексте реформирования и принятия МСУГС. Я рекомендую обеспечить возможность ПАМ выполнить данную функцию.*

Заключение контрактов на услуги консультантов и лиц, работающих по индивидуальным договорам об оказании услуг (ЛРДОУ), Отделом по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ)

272. Аудит эффективности расходования средств (ЭРС) в процессе заключения контрактов на услуги консультантов и лиц, работающих по индивидуальным договорам (ЛРДОУ), Отделом по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ) Департамента технического сотрудничества Организации проводился в апреле, мае и ноябре 2007 года.

Введение

273. Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ) Департамента технического сотрудничества Организации реагирует на чрезвычайные потребности стран, пострадавших от каких-либо бедствий, и обеспечивает выход из кризиса и дальнейшее восстановление за счет реализации различных проектов реагирования и реабилитации в чрезвычайных ситуациях совместно с партнерами, включая правительства стран и организации ООН. Работа ОЧОВ в пострадавших странах, таким образом, нацелена на восстановление производства продовольствия на национальном уровне и сокращение зависимости от продовольственной помощи. Помимо распределения материальных активов, одной из мер реагирования ОЧОВ на чрезвычайные ситуации является передача знаний и навыков уязвимым лицам, что позволяет таким людям стать более самостоятельными и лучше справиться с будущими невзгодами и сложными ситуациями чрезвычайного характера.

274. С 2004 по 2005 год на проекты реагирования и восстановления в чрезвычайных ситуациях, реализуемые в 70 странах различных регионов, было выделено более 400 миллионов долларов США. В 2006-2007 годах размер ассигнований составил уже 590 миллионов долларов США; средства направлялись, главным образом, в 40 стран и регионов, находящихся в кризисной ситуации. Объем поддержки, оказываемой ОЧОВ, возрос в десять раз — с 45 миллионов долларов США в 1994-1995 годах до приблизительно 450 миллионов долларов США в 2006-2007 годах. Такой существенный рост свидетельствует об увеличении бюджетной поддержки/содействия со стороны доноров, а также о расширении роли ОЧОВ.

275. За исключением Представителей ФАО, все кадры, привлекаемые ОЧОВ на местах, работают либо по краткосрочным договорам, либо по договорам с фиксированными сроками, либо по консультационным договорам, индивидуальным договорам об оказании услуг или по другим аналогичным договорам. За период с 2006 по 2007 год (до октября 2007 года) ОЧОВ привлек к работе 654 консультанта и 450 ЛРДОУ. Помимо этого, в реализации различных проектов Отдела реагирования и реабилитации в чрезвычайных ситуациях принимали участие

384 сотрудника национальных проектов. За период с 2006 по 2007 год (до октября 2007 года) консультантам и ЛРДОУ была выплачена общая сумма около 22 миллионов долларов США (14 миллионов долларов США консультантам и 8 миллионов долларов США лицам, работающим по индивидуальным договорам об оказании услуг); при этом общая сумма, причитающаяся по таким договорам, составляет 31,6 млн. долларов США.

Объем аудита и подход

276. Аудит эффективности (ЭРС) заключения контрактов на услуги консультантов и лиц, работающих по индивидуальным договорам (ЛРДОУ) Отделом по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ) Департамента технического сотрудничества Организации проводился, главным образом, в отношении периода с 2006 по 2007 год (до октября 2007 года). События после отчетной даты, описанные Организацией, также принимались во внимание, при необходимости. При анализе тенденций рассматривался также предшествующий двухлетний период, при необходимости. Помимо общего обзора систем, процедур и практики, использовавшихся при отборе и контрактации консультантов/ЛРДОУ, был произведен анализ 91 договора из выборки в 106 договоров/соглашений для проверки экономичности, эффективности и оправданности методов поиска, отбора и контрактации консультантов и ЛРДОУ, а также соответствия таких методов нормативным документам. На выборочной основе были проверены личные дела и послужной список отдельных сотрудников. Был проведен анализ базы данных из 623 договоров, заключенных в 2006-2007 годах, для изучения вопросов продления занятости/повторного приема на работу и привлечения административного персонала и консультантов на основе индивидуальных договоров об оказании услуг. Для оценки результатов деятельности в качестве эталонных параметров использовались нормы, инструкции, руководства, правила и нормативные акты Организации. Помимо этого, в основу сравнения легла передовая практика, используемая международными организациями, в частности, Организацией Объединенных Наций. С директором и сотрудниками ОЧОВ были проведены подробные обсуждения, включая открывающее и завершающее интервью. В открывающем интервью были рассмотрены объем и методология аудита. В завершающем интервью были рассмотрены общие выводы по результатам аудита. Аудит ЭРС охватывал исключительно консультантов и ЛРДОУ и не включал прочих сотрудников, привлекаемых на краткосрочной основе.

Кадровый состав

277. Согласно разделу 317.9.21 Руководства, отделения ФАО для получения перечня потенциальных кандидатов обязаны обратиться к списку корпоративного кадрового резерва. Ведение кадрового резерва обеспечивает прозрачность, справедливость и объективность процесса отбора. Данная мера позволяет также своевременно и оперативно отбирать консультантов, отвечающих квалификационным требованиям, не жертвуя при этом качеством, экономичностью и прозрачностью процесса отбора.

278. ОЧОВ прилагает усилия, чтобы компенсировать отсутствие формального кадрового резерва за счет внутренних коммуникаций и использования электронного реестра. Такая практика может обусловить задержки или отбор, основанный на личном знакомстве. Подобные методы являются сомнительными с точки зрения их соответствия принципам объективности, справедливости, конкурентной борьбы и прозрачности. ОЧОВ работает в конкурентной среде, условия которой диктуются спросом, однако сама по себе такая среда не обязательно гарантирует прозрачность и конкурентный характер процесса отбора. Формирование и соблюдение по принципу прозрачности эффективных и достаточных процедур обеспечит большую уверенность участников в процессе отбора.

279. Организация согласилась с тем, что формирование кадрового резерва может быть полезным инструментом повышения эффективности, прозрачности и объективности отбора консультантов, а также расширения базы потенциальных кандидатов. Организация также

добавила, что проблема отсутствия квалифицированных и доступных консультантов решается за счет заключения соглашений о сотрудничестве с техническими учреждениями и правительствами стран-участниц о прикомандировании сотрудников. Согласно ожиданиям Организации, полное внедрение и развертывание СУП позволит ей сформировать надлежащий кадровый резерв.

280. *Ответственность за создание и ведение списка корпоративного кадрового резерва ложится на Организацию в целом и не является непосредственной и исключительной ответственностью ОЧОВ. При этом, однако, я рекомендую ОЧОВ активизировать свою деятельность в этом направлении для безотлагательной разработки и ведения перечня кадрового резерва с разбивкой по областям знаний и регионам, что позволит повысить эффективность процесса отбора, расширить его охват, улучшить его объективность и прозрачность. На более позднем этапе кадровый резерв ОЧОВ может быть взят за основу формирования корпоративного кадрового резерва Организации и впоследствии заменен им.*

Процесс отбора

281. Материально-техническое снабжение (МТС) представляет собой процесс получения товаров и услуг в соответствии с действующими законами и нормативными актами. Основной принцип МТС — достижение оптимального соотношения цены и качества, предполагающий нахождение оптимального баланса между качеством услуг и их стоимостью. Принцип оптимального соотношения цены и качества обусловлен необходимостью эффективного, производительного и экономичного использования ресурсов. Данный принцип реализуется в МТС за счет стимулирования конкуренции, отсутствия дискриминации, эффективного использования ресурсов и принятия решений, базирующихся на принципах подотчетности и прозрачности.

282. Консультанты — признанные авторитеты или специалисты в конкретной области, услуги которых используются для информационного, консультационного или доказательного сопровождения процесса разработки или реализации проекта. Лица, работающие по индивидуальным договорам об оказании услуг, — это лица, которые исполняют без непосредственного надзора конкретные задачи или оказывают услуги периодического или разового характера и ограниченные по срокам, отличающиеся от заданий или услуг, исполняемых штатными сотрудниками на постоянной основе. Задания для лиц, работающих по индивидуальным договорам об оказании услуг, указываются в соответствующем индивидуальном договоре на оказание услуг. Ни консультанты, ни лица, работающие по договорам об оказании услуг, не являются штатными сотрудниками Организации.

283. Условия найма консультантов и лиц, работающих по договорам об оказании услуг, устанавливаются отдельными разделами Руководства. Такие разделы являются краткими и не расписывают подробно процедуру и критерии оценки кандидатов, а также отбора консультантов. Разделы предписывают ведение списка корпоративного кадрового резерва, к которому необходимо обращаться для получения списка потенциальных кандидатов.

284. Для оценки прозрачности, конкурентного характера и соответствия систем, процедур и практики ОЧОВ в привлечении услуг консультантов и лиц, работающих по договорам об оказании услуг (ЛРДОУ), разделам Руководства, а также соотношения цены и качества по таким услугам, был проведен обзор таких систем, процедур и практики. Для этой цели были изучены данные по 91 договору с 23 консультантами/ЛРДОУ из выборки, включающей 106 договоров по 39 консультантам/ЛРДОУ.

285. Документация по всем рассмотренным 23 случаям привлечения работников с заключением 91 договора показала, что ОЧОВ рассматривал лишь одного кандидата по каждому договору. В дальнейшем консультационные договоры заключались повторно по тому же или другим находившемуся в разработке проектам, в зависимости от наличия ресурсов по каждому проекту. Отбор из единого источника не является эффективной практикой и ограничивает конкуренцию. Необходим более конкурентный процесс, основанный на более

обширной базе, особенно в свете того, что продолжительность большинства проектов ОЧОВ составляет более года.

286. Организация заявила, что в отборе использовался конкурентный подход, основанный на различных источниках; типичный финальный список для выбора включал от одного до трех имен, и количество рассматриваемых кандидатов варьировалось от одного до более десяти. Организация также добавила, что для поиска квалифицированных потенциальных кандидатов, обладающих необходимым опытом и способностью обеспечивать результат, использовались различные средства.

287. При этом, однако, в 91 изученном договоре отсутствуют аудиторские доказательства более широкого процесса отбора, основанного на кадровом резерве или размещении объявлений о вакансиях.

288. *Поскольку практика отбора из одного источника ограничивает конкуренцию, негативно сказывается на прозрачности и минимизирует возможности для достижения оптимального соотношения цены и качества, я рекомендую формализовать процесс отбора консультантов/ЛРДОУ, расширить базу поиска и сделать его более конкурентным.*

Повторное привлечение консультантов/ЛРДОУ:

289. Была проанализирована база данных по 623 договорам с консультантами/ЛРДОУ, заключенным в период с 2006 по 2007 годы. В нее входят 414 договоров с 199 международными консультантами/ЛРДОУ различных категорий. Анализ показал, что международные консультанты привлекались за двухлетний период несколько раз; иногда по различным видам договоров и для исполнения заданий, предусматривающих различную компетенцию. В 2006-2007 году были заключены 153 договора с 27 физическими лицами.

290. Повторное привлечение одних и тех же лиц может указывать на то, что процесс привлечения услуг международных консультантов в ОЧОВ не является конкурентным и основанным на широкой базе кандидатов. Это может не только препятствовать привлечению новых экспертов к работе по проектам в чрезвычайных ситуациях, но и увеличить стоимость консультационных услуг в силу неконкурентного характера процесса. Такая практика также позволяет привлекать нескольких лиц на постоянной или почти постоянной основе в течение длительного периода времени.

291. Организация признала, что, в принципе, повторного привлечения к сотрудничеству консультантов и ЛРДОУ следует избегать. При этом, однако, Организация указала на несколько следующих внешних ограничивающих факторов:

- i) если консультанты показывали хорошие результаты и получали высокую оценку, принимающее правительство/правительство-бенефициар предпочитало привлекать таких консультантов повторно для обеспечения непрерывности технического содействия, а не начинать процесс заново с новыми консультантами по каждой миссии;
- ii) наблюдается недостаток высококвалифицированных консультантов и требуется непрерывность их работы;
- iii) несколько объявлений о вакансиях были опубликованы в различных странах и регулярно обновлялись; и
- iv) возникают сложности в поиске консультантов, знакомых с мандатом Организации в чрезвычайных ситуациях, ее работой и процедурами.

292. Привлечение лучших экспертов с оптимальными издержками является основной задачей любой страны-донора или бенефициара. Это достижимо при наличии выбора, происходящего из конкуренции и объективном методе отбора. Помимо этого, озвученная проблема, состоящая в ограниченном числе консультантов, может быть снята только за счет принятия эффективных мер для расширения базы поиска консультантов и ЛРДОУ.

293. *Необходимо отметить, что одни и те же лица повторно привлекались к работе в течение длительных периодов времени за счет продления или перезаключения договоров с ними по различным проектам. Я рекомендую Организации продолжить работу для оптимизации процесса отбора консультантов/ЛРДОУ, поиска новых экспертов на систематической основе и расширения базы данных для сокращения зависимости от ограниченного числа экспертов.*

294. Организация согласилась с общим духом рекомендаций, однако указала, что, принимая во внимание особый характер обстоятельств и ограничений, с которыми приходится сталкиваться при выполнении проектов реагирования и реабилитации в чрезвычайных ситуациях, часто существует тесная взаимозависимость между результатами работы консультанта и достаточностью финансирования конкретного проекта, особенно в тех случаях, когда чрезвычайная ситуация существует в течение длительного периода времени.

295. Я отмечаю, что Организация согласилась с общим духом рекомендаций. Я призываю Организацию продолжить работу для оптимизации процесса отбора и расширения базы данных.

Использование индивидуальных договоров об оказании услуг

296. Раздел Руководства указывает, что если физическое лицо привлекается для исполнения определенных обязанностей без непосредственного руководства и без необходимости присутствия на объектах ФАО, возможно заключение индивидуального договора об оказании услуг, при условии, что исполняемые обязанности не связаны с информационным, консультационным или доказательным сопровождением.

297. Была проанализирована база данных, включающая 394 индивидуальных договора об оказании услуг различных категорий, за 2006-2007 годы. Анализ, не включающий данные по Афганистану в силу их особенного характера, показал, что 84 индивидуальных договора об оказании услуг (22,08% выборки) были заключены на оказание услуг/выполнение работ, которые, как правило, выполняются штатными сотрудниками. В частности, договоры заключались с административными помощниками, клерками, водителями, секретарями и представителями по связям. Обзор также показал, что 25 индивидуальных договоров об оказании услуг были оформлены на услуги консультантов.

298. После повторного введения раздела 375 Руководства в отношении Персонала для национальных проектов (ПНП) в мае 2006 года, Представительствам было предписано использовать форму договора ПНП для оформления всех административных и прочих видов контрактов с сотрудниками по проекту. При этом, однако, в некоторых случаях индивидуальные договоры об оказании услуг использовались для найма водителей и клерков даже в конце 2007 года.

299. *Поскольку индивидуальные договоры об оказании услуг использовались в прошлом и продолжают использоваться сегодня некоторыми представительствами ФАО для найма административно-технического персонала, я рекомендую ОЧОВ осуществлять эффективный надзор и исключать случаи найма такого персонала по индивидуальным договорам об оказании услуг. Я также рекомендую исключить привлечение консультантов по индивидуальным договорам об оказании услуг, поскольку специальный раздел Руководства уже предписывает определенный порядок привлечения консультантов.*

300. Организация согласилась с рекомендацией и добавила, что использование договоров с ЛРДОУ и консультантами было ограничено их первоначальными целями и, следовательно, существенно сокращено.

Система управления административными ресурсами

301. Система управления административными ресурсами (СУАР) также используется для ведения базы данных по привлеченным консультантам и ЛРДОУ, включая прошлые данные по

их работе. СУАР позволяет вносить и хранить данные в 27 ячейках и предоставлять дополнительную информацию в еще 10 ячейках. Такое хранилище данных и информации является очень полезным, эффективным и прозрачным инструментом оценки прошлого опыта, результатов работы и уровня вознаграждения консультантов/ ЛРДОУ, а также их пригодности для будущих заданий.

302. Был произведен обзор данных по работе сотрудников по выборке из 25 консультантов/ ЛРДОУ, заведенных в СУАР. Данные по Истории заданий сотрудников в СУАР были не полными и не обновлялись. Некоторые данные относились только к последнему/текущему заданию. Большинство полей, включая данные по предыдущим заданиям, месторасположение, уровень вознаграждения, общая оценка и оценка пригодности, не заполнялись. Дизайн системы позволяет получать единовременный доступ к данным только одного лица; таким образом, не предусмотрена возможность сбора статистики и ее мониторинга в рамках отделения, услуги или управления. СУАР была оценена как система, работающая крайне медленно и неудобная в использовании.

303. Система управления административными ресурсами предназначена для ведения в режиме он-лайн базы данных по Истории заданий сотрудников и для регистрации результатов их деятельности. Тем не менее, система не выполняет своей задачи, поскольку доступная в ней информация является неполной. Следовательно, я рекомендую регулярно обновлять в системе информацию по консультантам/ ЛРДОУ, а также решить проблемы, связанные с быстродействием системы, чтобы сделать ее эффективным инструментом кадровой работы.

304. Организация согласилась с рекомендацией, при условии, что система будет являться удобной в использовании и экономичной.

Отслеживание результатов деятельности

305. Термин «мониторинг» в общем указывает на осведомленность о состоянии системы/работы и своевременную реализацию надлежащих мер для достижения поставленных целей. Определение соответствующих показателей производительности, сбор точной информации и ее критический анализ являются необходимыми инструментами информирования руководства и обеспечения подотчетности подрядчиков за оказание услуг. Мониторинг договоров является ключевым элементом администрирования договоров и помогает в а) оценке качества выполненной работы; б) выявлении возможностей улучшения работы подрядчика; с) обеспечении исполнения подрядчиком обязательств по договору в полном объеме; и d) определении момента осуществления платежей.

306. Основа и методология мониторинга варьируются в зависимости от природы договора. При этом, однако, выделяются стандартные методы, такие как: i) мониторинг работы подрядчика на основании конкретных целевых показателей и уровней, установленных договором; ii) отслеживание уровня удовлетворенности пользователя; и iii) реализация корректирующих мер, при необходимости.

307. Документация проекта предусматривает подготовку консультантом подробного плана работ, отчета по итогам выполнения задания, проекта финального отчета, а также отчета о влиянии проекта на бенефициаров в конце задания. Существующие инструкции требуют заполнения формы оценки в отношении всех консультантов/ЛРДОУ в течение 14 дней после завершения каждого задания, а также передачи такой формы Инспектору по кадрам Департамента. Качественная оценка консультантов/ЛРДОУ производится в Отчете по оценке, который готовится в Подразделении по поддержке кадрового администрирования сотрудником проекта в стране/сотрудником по реализации проекта совместно с техническим управлением на месте и техническим специалистом штаб-квартиры.

308. Критерии/области качественной оценки включают профессиональные знания, соблюдение технического задания, технические навыки, подход к проекту и составление

отчетности в соответствии с техническими параметрами, а также личностные характеристики, помимо общего рейтинга. Политика предусматривает хранение копии отчета по качественной оценке в личном деле каждого консультанта, однако данное требование не всегда соблюдалось. Организация заверила, что надлежащие меры для соблюдения данной политики будут приняты.

309. Изучение личных дел 20 консультантов/ЛРДОУ показало, что отчеты о качественной оценке отсутствуют в семи из 20 личных дел, рассмотренных в ходе аудита. Помимо этого, несмотря на то, что в оставшихся 13 делах отчеты присутствовали, они были либо неполными, либо недостаточными во многих отношениях.

310. *Организации необходимо активизировать свою деятельность для обеспечения надежной, полной и прозрачной оценки работы консультантов и ЛРДОУ, чтобы сделать такие отчеты более надежными и эффективными инструментами для мониторинга качества результатов работы.*

311. Организация признала необходимость систематической и более адаптированной, формальной и документированной системы оценки консультантов и ЛРДОУ. Организация также пояснила, что в настоящее время рассматривает возможность внедрения новой системы управления производительностью.

Сроки обработки

312. Обработка и согласование вопросов, связанных с привлечением консультантов и ЛРДОУ, не регулируются жесткими временными рамками. В отсутствие нормативов сложно оценить эффективность существующей системы обработки и согласования запросов на привлечение консультантов/ЛРДОУ. Установление сроков даст возможность руководству эффективно отслеживать процесс поиска и своевременного найма консультантов/ЛРДОУ, а также обеспечивать отсутствие задержек в случае отказов. Организация указала, что в настоящее время ведется активная работа в этом направлении с привлечением имеющихся ресурсов.

313. *Я рекомендую установить конкретные сроки для различных этапов обработки и согласования заявок, в том числе отказов, на привлечение консультантов и ЛРДОУ.*

314. Организация согласилась с рекомендацией и отметила, что работы по улучшению ситуации предусмотрены в плане действий Центра общего обслуживания.

Повышение прозрачности

315. Прозрачность — один из главных отличительных признаков эффективной системы материально-технического снабжения. Прозрачность означает, что система МТС работает на основании сформулированных правил и процедур, которые являются общедоступными и непротиворечивыми. Документация и раскрытие информации — фундаментальные элементы прозрачности, обеспечивающие подотчетность всех участников процесса материально-технического снабжения.

316. Правила и руководства относительно поиска, отбора и привлечения консультантов и ЛРДОУ хранятся во внутренней сети Организации. Такие правила и руководства должны находиться в открытом доступе, чтобы все участники, эксперты и физические лица имели возможность ознакомиться с ними. Организация указала, что предоставление информации потенциальным кандидатам является хорошим предложением.

317. Необходимо серьезно доработать документацию в файлах по договорам/сотрудникам в части а) обоснования выбора/рекомендации конкретного лица и его предпочтения перед остальными; б) общего количества рассмотренных кандидатов; в) обоснования использования одного источника выбора и д) ссылки, если применимо, на кадровый резерв. Организация заверила, что процесс отбора является должным образом документированным.

318. Информация по кандидатам, направившим предложения, отобранными консультантам, вознаграждению, продолжительности проекта, объему договора и проч. не была размещена на веб-сайте Организации. Таким образом, участники и представители общественности не имели к ней доступа. Организация указала, что публикация личных данных, предоставленных кандидатами в конфиденциальном режиме, является нарушением неприкосновенности частной жизни. Необходимо отметить, что публикация такой информации повысила бы прозрачность и справедливость процесса отбора и контрактации.

319. *Правила и процедуры, регулирующие отбор и контрактацию консультантов и ЛРДОУ, не находятся в открытом доступе. Наблюдается недостаточный уровень документирования процесса отбора. Необходимо отметить, что в будущем есть возможность повышения прозрачности процедур и правил, принятых Организацией. В этой связи я рекомендую следующее:*

а) процесс отбора консультантов должен быть надлежащим образом документирован, чтобы обеспечить учет работ по материально-техническому снабжению и способов их выполнения, а также облегчить независимую оценку таких работ впоследствии;

б) для повышения прозрачности функционирования Организации следует рассмотреть опубликование своих руководств/правил по поиску, отбору и найму консультантов и ЛРДОУ в открытом доступе для облегчения доступа к ним для всех участников, экспертов, технических специалистов и прочих лиц; и

в) Организации следует рассмотреть в будущем возможность разработки условий договоров об оказании услуг в консультантами, соответствующих передовой практике, которая предусматривает опубликование имен отобранных кандидатов и прочей краткой информации на сайте Организации, что повышает прозрачность процесса.

Отказ от требований при найме консультантов и ЛРДОУ

320. Разделы 317 и 319 Руководства устанавливают условия оказания услуг и процедуры найма консультантов и ЛРДОУ. Право делать исключения из требований этих разделов принадлежит директору Отдела управления кадрами (АФХ). Запрос на отход от требований подается руководителем соответствующего департамента или отделения (или через таких руководителей). Помимо этого, выпущены инструкции, предписывающие максимальные размеры вознаграждения и ограничивающие число заданий, срок их выполнения и перерывы между заданиями.

321. Для оценки масштабов отхода от требований и его обоснования в ходе аудиторской проверки были запрошены и проанализированы данные по договорам и отходам от стандартных требований за 2006-2007 годы. Из 689 договоров, исполненных в указанный период, заявки на отход от требований подавались в 142 случаях (20,61% от выборки), из которых 33 запроса касались изменения характера договора, 22 — обязательного периода перерыва между заданиями, 72 — предоставления вознаграждения сверх стандартных расценок, в семи случаях запрос касался найма родственников сотрудников ФАО, в двух — найма пенсионеров, 6 оставшихся случаев составляли заявки по прочим основаниям. Данные по согласованным отходам от требований доступны только в личных делах. Консолидированной отчетности не ведется.

322. Организация указала, что тот факт, что 20% сотрудников, не состоящих в штате по программе работы в чрезвычайных ситуациях, было привлечено с отходом от установленных требований, регулирующих наем внештатных сотрудников, указывает на то, что эти правила не соответствуют требованиям стремительно расширяющейся программы работы Организации в чрезвычайных ситуациях.

323. *В свете значительного числа случаев отхода от требований я рекомендую Организации рассмотреть возможность для начала раскрытия информации о таких отходах от требований во внутренней сети Организации для повышения прозрачности.*

Надлежащая нормативная база

324. Проекты, реализуемые ОЧОВ, можно разделить на две широких категории: i) меры реагирования в чрезвычайных ситуациях, требующих безотлагательных действий; и ii) проекты реабилитации, срок исполнения которых сравнительно больше. Существующие правила/практика отбора и найма консультантов/ЛРДОУ не делают различий между двумя типами проектов. В отсутствие отдельных детальных руководств или правил работы в чрезвычайных ситуациях часто выпускаются отдельные инструкции, применимые к конкретным ситуациям.

325. Существенно возрос объем и результаты деятельности по реагированию и реабилитации в чрезвычайных ситуациях. Отмечается существенное число отходов от общих требований при найме консультантов и ЛРДОУ, а также частое оформление разовых инструкций, применимых, по своей сути, к конкретной ситуации. В этой связи я рекомендую рассмотреть вопрос формирования надлежащей нормативной базы, применимой к отбору и найму консультантов и ЛРДОУ для проектов по чрезвычайным ситуациям, отдельной от нормативной базы для проектов реабилитации и прочих проектов.

326. Организация согласилась с рекомендацией. Ожидается, что будет разработана новая нормативная база для отбора и найма консультантов и ЛРДОУ для оптимизации процесса найма и повышения прозрачности при соблюдении ожиданий и требований нанимающих Отделов.

ЧАСТЬ IV

ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

Списанные суммы

327. В соответствии с Финансовым правилом 10.4 Генеральный директор может после всестороннего расследования разрешить списание убытков в виде наличных средств, поставок, оборудования и других активов, помимо задолженности по взносам. Отчет обо всех таких убытках, списанных в течение финансового периода, должен представляться Внешнему ревизору с итоговыми отчетами. Поступило сообщение о трех подобных случаях. Общая списанная сумма в этих трех случаях составила 48461.40 долл. США.

328. После рассмотрения этих трех случаев, представленных для аудита, я убедился в том, что эти суммы были списаны должным образом.

329. Организация сообщила, что в течение двухлетнего периода не было произведено добровольных выплат страхового возмещения.

Случаи мошенничества или предполагаемого мошенничества

330. В соответствии с подпунктом i) пункта б с) Дополнительного круга полномочий, регулирующего внешний аудит Организация представила список 23 случаев мошенничества или предполагаемого мошенничества, о которых стало известно Организации в двухлетний период 2006-2007 гг., и информацию, касающуюся мер, принятых по ранее сообщенным случаям.

331. Пять случаев были связаны с представлением подложных медицинских заявок, касающихся четырех бывших сотрудников и семи активных сотрудников. Все четыре бывших сотрудника были исключены из плана ППВМС, шесть активных сотрудников были уволены и один активный сотрудник был временно отстранен от работы без сохранения заработной платы.

332. 12 случаев имели отношение к дорожным пособиям, касающимся 12 сотрудников. Пять были уволены, один отстранен от работы, один подал в отставку, один достиг возраста обязательной отставки до завершения дисциплинарного разбирательства и одному был сделан

письменный выговор. Дисциплинарное разбирательство продолжается в остальных трех случаях.

333. В шести других случаях мошенничества четыре имели отношение к подложным документам, один к тайному сговору между поставщиками и консультантом и один к мошенническим заявкам на оплату невыполненной работы. Один сотрудник был уволен, один ушел в отставку и одного временно отстранили от работы без сохранения заработной платы, а в одном случае была принята отставка по соображениям состояния здоровья. В двух других случаях было заявлено, что консультанты не имеют права работать в ФАО в будущем.

334. Общая сумма, связанная с этими случаями, составила 122,630.41 долл. США, из которых 98,214.89 долл. США было взыскано. Организация отметила, что принимаются меры по взысканию суммы в 759.27 долл. США, а в отношении взыскания 5000.00 долл. США существует неопределенность. Невозможно было взыскать баланс в 18656.25 долл. США.

335. Полагаю, что были приняты надлежащие меры и наложены надлежащие санкции там, где это применимо, в этих случаях.

336. Обо всех этих случаях стало известно в результате расследования, проведенного ДВА, или предупреждения со стороны компании медицинского страхования. Ввиду несовершенства программного обеспечения «Атлас» для управления операциями по поездкам, как было отмечено в моем полном отчете по счетам за двухлетний период 2004-2005 гг., Организация ввела правила ручной проверки, которыми требуется от линейных менеджеров проверять пересечение служебных обязанностей и поездки домой. Отмечаю, что эти правила ручной проверки не применяются во всех случаях, о чем свидетельствует тот факт, что более 50% случаев мошенничества касается дорожных пособий. Призываю Организацию обеспечивать проверку во всех случаях поездок.

337. Дисциплинарное разбирательство носит конфиденциальный характер и данные соответствующего сотрудника не подлежат разглашению. Были случаи, когда дисциплинарное разбирательство продолжалось или вопрос о его проведении рассматривался, и сотруднику, преступившему закон, удавалось подать документы на отстранение от работы и получить такую возможность.

338. *Я рекомендую, чтобы Организация рассмотрела вопрос о введении обязательного процесса линейными менеджерами для проверки того, не предстоит ли проведение дисциплинарного разбирательства в отношении сотрудника, прежде чем будет принята просьба сотрудника об отстранении от работы.*

Выражение признательности

339. Я хочу выразить признательность Генеральному директору, его сотрудникам и персоналу за взаимодействие и помощь, оказанные в ходе ревизии/аудита.



Винод Рай
Главный бухгалтер-контролер и Генеральный ревизор Индии
Внешний ревизор

10 сентября 2008 года