



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

Исполнительный совет
Ежегодная сессия
Рим. 18-22 июня 2018 года

Distribution: General

Пункт 6 повестки дня

Дата: 11 мая 2018 г.

WFP/EB.A/2018/6-N/1

Original: French

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы
Для рассмотрения

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

Заключение внешнего аудитора по увеличению и уменьшению ресурсного обеспечения чрезвычайных операций

Проект решения

Совет принимает к сведению "Заключение внешнего аудитора по увеличению и уменьшению ресурсного обеспечения чрезвычайных операций" (WFP/EB.A/2018/6-N/1) и ответ руководства, представленный в документе WFP/EB.A/2018/6-N/1/Add.1, и призывает принять дальнейшие меры по выполнению рекомендаций с учетом соображений, высказанных Советом в ходе обсуждения этого вопроса.

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

Координатор

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



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТОРА
ПО УВЕЛИЧЕНИЮ
И УМЕНЬШЕНИЮ
РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОПЕРАЦИЙ,
ОСУЩЕСТВЛЕННЫХ В 2017 ГОДУ

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА – КОД ДОКУМЕНТА: WFP-2017-9

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	4
I. ЦЕЛИ, ОХВАТ АУДИТА И ПОДХОД К НЕМУ.....	5
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	7
III. ПОСЛЕДУЮЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	9
IV. Введение	10
V. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	12
1. Определение чрезвычайных ситуаций.....	12
2. Управление чрезвычайными ситуациями	15
2.1. Цель активации	15
2.2. Операционные последствия активации	17
3. Готовность к чрезвычайным ситуациям	19
4. Средства на чрезвычайные ситуации	20
4.1. Консолидированные финансовые данные	20
4.2. Подход полноценного учета расходов	23
4.3. Снабжение в чрезвычайной ситуации	25
5. Управление персоналом в чрезвычайных ситуациях.....	26
VI. БЛАГОДАРНОСТЬ	31
Сокращения, используемые в документе	32

РЕЗЮМЕ

Одна из наиболее сложных проблем, с которой сталкивается ВПП, — это вопрос масштабирования ресурсов во время чрезвычайных ситуаций. Он вносит значительные коррективы в основную деятельность: вмешательство в кризисную ситуацию, способность организации стабилизировать деятельность, а затем постепенно изымать средства из ситуаций с пониженным приоритетом.

Растущее число чрезвычайных ситуаций и особенно их возрастающая продолжительность заставляют Внешнего аудитора подвергать сомнению характер административных ресурсов, которые ВПП может развертывать для оптимизации своих действий.

Независимо от того, включает ли он комплексный контроль над расходами, что является условием более высокой прозрачности и, следовательно, приверженности доноров, или более гибкое привлечение экспертов по чрезвычайным ситуациям, организации все еще есть к чему двигаться.

I. ЦЕЛИ, ОХВАТ АУДИТА И ПОДХОД К НЕМУ

1. Как сообщалось в уведомительных письмах от 13 июля 2017 года и 1 декабря 2017 года, группа в составе трех внешних аудиторов посещала штаб-квартиру Всемирной продовольственной программы (ВПП) в Риме для проведения контрольной проверки с 11 по 15 сентября 2017 года, с 18 по 20 октября 2017 года и с 22 по 26 января 2018 года. Кроме того, все полевые миссии, запланированные во внешних отделениях в течение 2017-2018¹ финансового года, способствовали подготовке настоящего доклада. Целью аудита было изучение способности организации наращивать свои ресурсы в чрезвычайной ситуации, главным образом в начале и конце чрезвычайных происшествий 2 и 3 уровня, происходивших с 1 января 2012 года по 31 декабря 2017 года.²
2. В соответствии с решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании статьи 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье XIV Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении о приеме кандидатур на должность внешнего аудитора. Круг его ведения состоит из объявления о приеме кандидатур и подробное техническое предложение услуг Счетной палаты Франции, утвержденное Советом.
4. В обязанности внешнего аудитора входят проверка отчетности ВПП (статья 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтет необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутренних механизмов финансового контроля и в целом – системы администрации и управления ВПП (статья 14.4 Финансовых положений).
5. В соответствии со статьей 3.1 Финансовых положений на Директора-исполнителя возложено финансовое управление деятельностью ВПП, за которую он отчитывается перед Советом.
6. С Директором-исполнителем был заключен договор об оказании услуг, цель которого – обеспечить четкое понимание соответствующих обязанностей органов управления и внешнего аудитора в соответствии с международными стандартами аудита. Кроме того, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор уведомляет Секретариат о содержании предстоящих контрольных проверок.
7. Настоящее заключение было включено в рабочий план внешнего аудитора, представленный Исполнительному совету ВПП во время его второй очередной сессии в ноябре 2016 года, в котором содержится подробная информация о проверках, намеченных на период между июлем 2017 года и июнем 2018 года. В соответствии со своим кругом ведения внешний аудитор обязан ежегодно готовить доклад о проверке финансовой отчетности ВПП (представляемой на утверждение Совета), сопровождаемый его заключением о состоянии счетов, два доклада о результативности и правомерности управления ВПП, называемые также докладами о проверке результативности (представляются на рассмотрение Совета), и 10 писем в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения внешних подразделений (в том числе региональных бюро и страновых отделений). Внешний аудитор также утверждает проект годового доклада о выполнении предыдущих рекомендаций внешнего аудитора, представляемый Секретариатом на рассмотрение Совета.

¹ Региональные бюро в Каире и Йоханнесбурге, страновые отделения в Кении, Зимбабве, Ливии, Палестине, Турции, Непале, Малави и Украине.

² С октября 2012 года ВПП классифицировала свои действия в чрезвычайных ситуациях по трехуровневой шкале (см. Пункт 19).

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

9. Первичной целью аудита стало определение:

- является ли управление ресурсами, развернутыми в чрезвычайных ситуациях, обоснованным и проходит ли оно через конкретные меры внутреннего контроля;
- способна ли ВПП контролировать объем ресурсов выделяемых при начале и окончании операции, в контексте растущего числа чрезвычайных операций и их возрастающей продолжительности;
- эффективны ли оперативные механизмы применяемые для облегчения развертывания на начальном этапе и сокращения расходования ресурсов во время свертывания.

10. Все замечания и рекомендации были обсуждены с соответствующими сотрудниками, в частности с сотрудниками Отдела обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них (OSE). Закрывающее заседание по аудиту было проведено в присутствии директора по вопросам чрезвычайных ситуаций 8 марта 2018 года. Руководство подтвердило обоснованность сделанных заявлений. В данном отчете полностью учитываются комментарии и ответы, представленные в письменной форме 23 марта 2018 года.

11. Во время аудита, проведенного в соответствии с международными стандартами, эффективность и соответствие проверяются на основе соответствующих критериев, при это анализируются причины любых изменений в этих критериях. Задача аудита — ответить на основные вопросы и рекомендовать улучшения. Первым этапом аудита является определение предмета, то есть информации или активности, подлежащих измерению. Этот предмет может принимать различные формы и иметь различные характеристики в зависимости от цели аудита. Соответствующий предмет является идентифицируемым и должен быть доступен для последовательной оценки или измерения в соответствии с принятыми критериями, с тем чтобы он мог быть подвергнут процедурам сбора достаточных и уместных аудиторских доказательств для обоснования мнения или заключения аудита.³

12. Предметом этого аудита стали чрезвычайные ситуации 2 и 3 уровня. Возникающее в периоды недостаточности ресурсов страновых отделений, их бесперебойное функционирование является показателем способности ВПП трансформировать свои ресурсы в периоды острого кризиса. Ресурсы понимались как основные рычаги и возможности, необходимые для разрешения подобных ситуаций: экстренное финансирование, развертывание дополнительных кадровых ресурсов, запасы товаров и материалов и средства принятия решений, координации и надзора.

13. Чтобы оценить способность ВПП наращивать свои ресурсы, Внешний аудитор классифицировал их по целям: логически разделив их на немедленные, оперативные и стратегические. Для достижения цели каждого типа программа нацелена на результаты различного характера: немедленные цели воплощаются в фактические достижения; оперативные цели предполагают получение результатов, которые требуют более

³ ISSAI 100, пункты 22 и 26.

качественной оценки; стратегические цели проявляются в результате долгосрочных ожидаемых эффектов, анализ которых является скорее оценкой. Ожидаемые действия, результаты и эффекты, определенные в логической структуре, составляют базовые критерии для оценки эффективности операции.

Immediate aims	Operational aims	Strategic aims
<ul style="list-style-type: none"> • Collect information necessary to understand the situation; • Establish a sufficient roster of qualified personnel available for deployment in an emergency; • Raise awareness among donors upstream and have access to immediately mobilizable reserves of funds; • Establish regional logistics platforms and preposition commodities (forward purchase facility (FPF), global logistics cluster (GLC)); • Precontractualize with suppliers of IT and financial services; • Identify reliable, suitable partners; • Adapt internal procedures to the limited time frames; • Define roles in advance, simplify administrative procedures, and clarify delegations of authority; • Establish clear rules relating to detections and transmissions of cases of fraud; • Establish a system to secure WFP's staff and assets. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantify and qualify needs; • Target the beneficiaries (number, nature, and location); • Recruit/deploy the necessary employees (number and skills); • Reallocate employees during the reduction of the intervention; • Choose the intervention methods; • Define the post-emergency activities; • Use clusters and rely on offers of external assistance; • Establish new sub-offices if needed; • Collaborate with the relevant agencies and players; • Guarantee effective supervision and support by headquarters and the regional offices; • Monitor and report on operations; • Obtain and disseminate accurate, sufficient data and detect any abnormalities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensure an immediate, appropriate response; • Manage the reduction of operations and the transition to resilience activities; • Guarantee the availability of resources (financial, human, procurement, and infrastructures); • Ensure access to healthy, nutritious food; • Create synergies through solid partnerships (leverage); • Facilitate communication and coordination (chain of command); • Preserve WFP's credibility and reputation; • Minimize financial losses and cases of fraud; • Maintain strong internal controls despite the emergency context; • Meet the obligations of accountability towards donors.
Actions	Results	Effect

Источник: Внешний аудитор

14. Внешний аудитор рассмотрел все более общие процессы, связанные с управлением чрезвычайными ситуациями, то есть структуру организационной устойчивости ВПП, которая представляет собой добавление 1 к Протоколу активации чрезвычайного реагирования (OED 2015/014) от 17 июля 2015 года. В этом контексте устойчивость определяется как непрерывная способность реагировать на стратегические и оперативные цели, в том числе, когда организация сталкивается с изменениями, угрозами или сбоями в своей текущей деятельности.

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

15. Рекомендации классифицированы в соответствии с уровнем их приоритетности:

1-й уровень – основополагающие вопросы, требующие незамедлительных мер со стороны руководства;

2-й уровень – вопросы контроля, которые руководству необходимо решить в ближайшей или среднесрочной перспективе;

3-й уровень – вопросы, по которым могут быть усовершенствованы меры контроля, и которые доводятся до сведения руководства.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Определение чрезвычайных ситуаций	2	Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует, чтобы чрезвычайные ситуации ВПП и МПК (Межучрежденческий постоянный комитет Организации Объединенных Наций) были более четко сформулированы: а) предоставлением критериев в пересмотренном протоколе, позволяющем ВПП определять чрезвычайный уровень независимо от решений МПК; и б) в случае различий между решениями (например, когда третий уровень ситуации активируется только ВПП), созданием для доноров конкретного меморандума, в котором излагаются причины различий в оценке.
Управление чрезвычайными ситуациями	1	Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует уточнить условия протокола активации, в частности: а) путем предоставления целевой продолжительности - хотя и ориентировочной - в начальной фазе кризиса; б) путем детализации целей (внешних или внутренних), выделенных организацией; с) путем упрощения цепочки команд; d) путем пересмотра формата обязательной отчетности; е) путем указания критериев и этапов дезактивации.
Готовность к чрезвычайным ситуациям	1	Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует усилить масштаб подготовительных мер, в частности путем: а) определения обязанностей региональных бюро по надзору за обеспечением готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования (ГЧСР) на месте; б) систематизации, как предусмотрено в протоколе, ссылки на степень завершения действий по обеспечению готовности в оценках страновых директоров; с) интеграции в рискованные реестры мер по снижению риска, связанных с потенциальными рисками мошенничества и потерь в чрезвычайной ситуации.
Средства на чрезвычайные ситуации	1	Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует создать финансовый инструмент учета общей фактической консолидированной стоимости чрезвычайных операций 2 и 3 уровня.
Средства на чрезвычайные ситуации	2	Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует провести серию финансовых анализов, чтобы: а) определить и количественно оценить дополнительные бюджетные ассигнования, выделенные на операции 2 и 3 уровня, из-за вмешательства штаб-квартиры и отделений регионального уровня, и б) при необходимости сформировать, неограниченные более конкретные каналы финансирования.
Управление персоналом в чрезвычайных ситуациях	1	Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует создать расширенный и централизованный инструмент мониторинга для сотрудников ВПП, которые могут быть задействованы в чрезвычайных ситуациях, и формализовать доктрину рабочих отношений организации.

Область	Приоритетность	Рекомендации
Управление персоналом в чрезвычайных ситуациях	1	Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует включить в оценку эффективности страновых и региональных директоров оценку их способности содействовать усилиям по адаптации кадров организации в период возникновения кризисов.
Управление персоналом в чрезвычайных ситуациях	1	Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует перевести в оперативные сроки, начатые в 2017 году обсуждения, по вспомогательным функциям и инновационным планам, которые будут созданы для повышения гибкости команд в чрезвычайной ситуации (стимулы, наставничество, стратегия долгосрочного обучения персонала с высоким потенциалом в чрезвычайных ситуациях и т. д.).

III. ПОСЛЕДУЮЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

16. В докладе Внешнего аудитора (WFP / EB.A / 2015/6-G / 1 - апрель 2015 года) "Управление корпоративными чрезвычайными ситуациями" (вмешательствами 3 уровня) были даны семь рекомендаций. Все они были полностью рассмотрены или частично реализованы Секретариатом и Внешним аудитором.

- Первая призвала усилить мониторинг критериев инициирования чрезвычайной ситуации 3-го уровня (масштаб, сложность, срочность, возможности, репутационный риск). В рассмотренных случаях были представлены документы для отслеживания процесса принятия решений.
- Вторая рекомендация призвала к более систематическому мониторингу протоколов совещаний Стратегической целевой группы (СТП). Как показывает доклад, хотя и был достигнут определенный прогресс, в этом вопросе все еще важно будет проявлять бдительность.
- Третья рекомендация заключалась в улучшении обратной связи. Последние доклады показывают, что сейчас этот процесс отлажен в вопросах своевременности и содержания.
- Четвертая рекомендация призывает ВПП обновлять информацию на сайте, для обеспечения полноты данных о текущих операциях. Наличие определенного подразделения (Управление оперативной информацией - УОИ) в ОГЧСР теперь обеспечивает прозрачность операций ВПП. Кроме того, в настоящее время производится редизайн сайта для лучшей интеграции в глобальную информационную систему ВПП.
- Пятая рекомендация предлагала ВПП представлять конкретную финансовую информацию об операциях 3-го уровня ("L3"). Хотя Стандартные доклады по проектам обеспечивают подробный обзор проектов, этот доклад показывает, что улучшением может стать консолидация и классификация расходов.

Шестая рекомендация заключалась в укреплении способности ВПП по привлечению доноров. Создание сети сотрудников, занимающихся этой функцией (сотрудники по работе с донорами / координаторы), это область реального улучшения ситуации, хотя их деятельность пока не оценена никаким

отчетом, о конкретной добавленной стоимости, которую они приносят организации.

- В седьмой рекомендации содержится призыв к более эффективному анализу рисков, выявленных в корпоративном реестре рисков, в отношении чрезмерного привлечения ресурсов ВПП при увеличении числа чрезвычайных ситуаций. В этом отношении нынешний пересмотр протоколов активации и рассмотрение вопроса о создании подразделения по созданию потенциала будут, как будет показано в настоящем докладе, основными факторами обеспечения устойчивости и долговечности системы для реагирования на чрезвычайные ситуации.

IV. Введение

17. В Протоколе активации реагирования на чрезвычайные ситуации (OED 2015/014) от 17 июля 2015 года чрезвычайные ситуации определены как «неотложные ситуации, в которых есть явные доказательства того, что произошло чрезвычайное событие или серия событий, которые угрожают жизни людей и средствам к существованию, - которые дезориентируют жизнь сообщества, вызывая человеческие страдания из-за отсутствия доступности или доступа к продовольствию, для устранения которых соответствующее правительство не имеет средств».

18. Данные ситуации соответствуют главным образом двум категориям операций, предусмотренных Общими положениями ВПП.⁴ Категория чрезвычайных операций (ЧО) считается частью исторических миссий ВПП, связанной с ее основной деятельностью. Долгосрочные операции по оказанию помощи и восстановлению (ДОЧПВ) охватывают продовольственную помощь в ответ на долгосрочные потребности свыше 24 месяцев. ДОЧПВ обычно возникают после ЧО. Третья категория деятельности ВПП при чрезвычайных ситуациях: специальные операции (СО), которые осуществляются, в частности, для «восстановления и укрепления инфраструктуры транспорта и логистики для обеспечения своевременного и эффективного предоставления продовольственной помощи, особенно для удовлетворения чрезвычайных и долгосрочных потребностей в помощи».⁵

19. Чрезвычайные ситуации соответствуют конкретным правилам вмешательства и подразделяются на три уровня. Операции 1-го уровня («L1») могут управляться посредством вмешательства соответствующего странового офиса при обычной поддержке регионального бюро. Любая страна, в которой возникает ЧО или ДОЧПВ, де-факто классифицируется L1. Операции 2-го уровня («L2») требуют регионального увеличения имеющихся ресурсов и возможностей соответствующего странового отделения. Операции 3-го уровня («L3») требуют мобилизации глобальных ресурсов реагирования ВПП: это основные меры реагирования на чрезвычайные ситуации, скоординированные со штаб-квартирой для оказания помощи страновому бюро (отделениям) и / или региональному(ым) бюро. 2 и 3 уровни чрезвычайных ситуаций определяются на основе пяти критериев: масштаб, сложность, срочность, возможность (ВПП для реагирования на кризис) и репутационный риск. Их активация возможна по решению Директора-исполнителя, для операций 3-его уровня («L3») - обоснованное продление происходит, если необходимо, каждые три-шесть месяцев.

20. С 2012 года ВПП должна была столкнуться с растущим числом чрезвычайных ситуаций, требующих увеличения местных ресурсов. Ситуации, вызванные затяжными

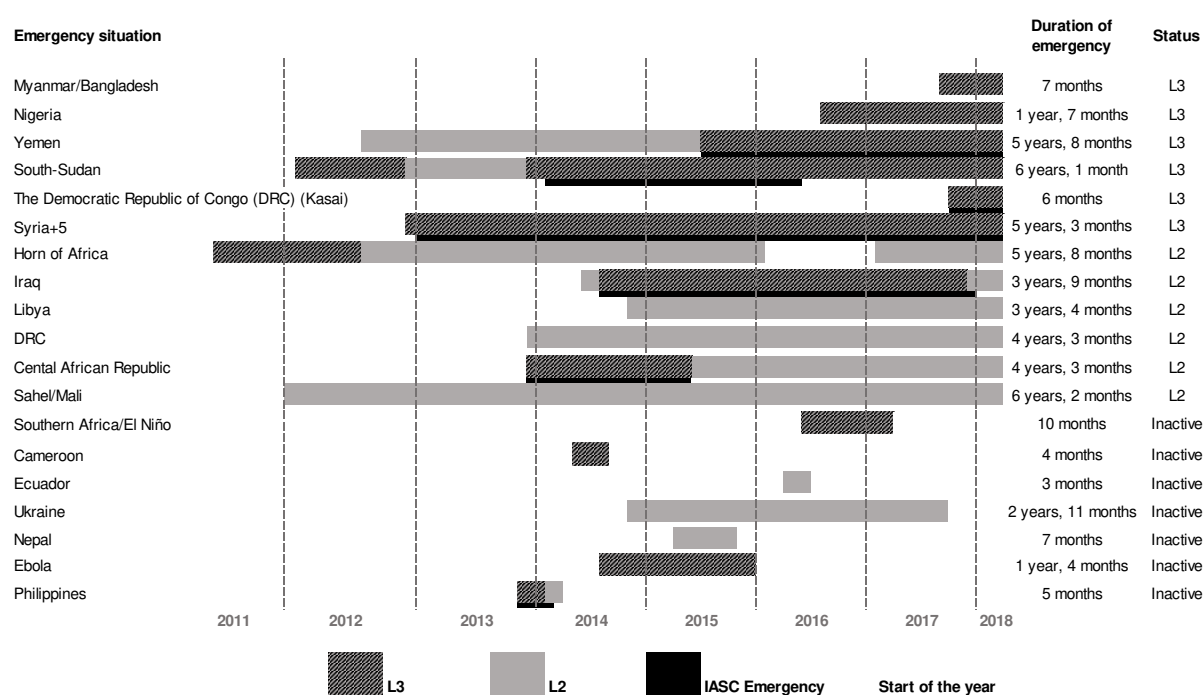
⁴ Категории действительны до полной реализации нового оперативного планирования и организационной структуры операции, предусмотренной Стратегическим планом ВПП (2017-2021 годы).

⁵ [2] Статья II.2 Общие положения (Общее правило II.2)

конфликтами длились от нескольких месяцев до нескольких лет, в то время как вызванные климатическими явлениями события проявлялись чаще. В декабре 2017 года ВПП одновременно принимала участие в шести чрезвычайных ситуациях 3-го уровня (L3) и шести ситуациях 2-го уровня (L2).

21. В период с января 2012 года по декабрь 2017 года ВПП провела 19 активирований только для семи аварийных операций L2 или L3 (Филиппины, Камерун, Эбола, Непал, Эквадор, Южная Африка, Украина).

График 1 — Активация и деактивация чрезвычайных ситуаций 2 и 3 уровней с 2012 года, в период с июля 2011 года по 31 марта 2018 года



Источник: Внешний аудитор, на основании информации из Стандартных докладов о проектах (СДП).

22. Увеличение чрезвычайных операций уровня 2 или 3 оказывает значительное давление на ресурсы организации, с риском перенапряжения. С финансовой точки зрения ВПП получила 5,8 млрд. долл. США в виде взносов в 2016 году, что соответствует лишь 67% теоретических общих потребностей программы. 51% этих средств⁶ были направлены на чрезвычайные ситуации 2 и 3 уровня, в которых участвовала организация. Что касается людских ресурсов, то в 2016 году в чрезвычайных ситуациях на местах было развернуто 4 966 сотрудников,⁷ что составляет одну треть от общей численности персонала организации. Крайне нестабильный, требовательный контекст этих операций, а также их временные ограничения, масштабное развертывание персонала и необходимость принятия быстрых решений представляют собой сложную задачу для эффективного внутреннего контроля организации. В некоторых случаях ВПП должна вмешиваться в некоторые страны без поддержки уже существующего странового отделения или используя инновационные методы, как во время операции в Сирии, что требует разработки новых механизмов доставки по воздуху. Значительны проблемы в безопасности: беспорядки

⁶ http://publications.wfp.org/en/annual-report/2016/section_2.html

⁷ Ежегодный доклад о результатах работы (APR) за 2016 год

в Джубе (Южный Судан) в июле 2016 года привели к разграблению 4600 млн тонн продовольствия со складов ВПП; в том же году были убиты пять водителей ВПП в результате нападения на конвой в Сирийской Арабской Республике.

23. Первоначальная фаза чрезвычайных ситуаций 2 и 3 уровня, иными словами их активация, является решающим моментом операции: ВПП должна обеспечить почти немедленный ответ путем развертывания соответствующих средств как в количественном, так и в качественном отношении, при осуществлении строгого контроля действий. Фаза деактивации чрезвычайной ситуации также является ключевым этапом для организации, хотя и рассматривается реже. Для этого требуется тщательно определенный и плановый переход, позволяющий перейти к восстановлению регионов, пострадавших от кризиса.

24. Организация осознает основные риски, связанные с этими операциями, которые составляют как ее основную деятельность, так и зону наибольшей репутационной открытости. Она постоянно работает над пересмотром текстов, которые организуют размещение ресурсов, и, в частности, проводит обсуждения по протоколу активации чрезвычайного реагирования, принятому 17 июля 2015 года (OED 2015/014), операционные пределы которого были частично определены полученной обратной связью. Организации по-прежнему приходится идти на компромиссы в отношении управления персоналом для обеспечения большей доступности и гибкости своих команд. Целью настоящего доклада является содействие проведению обсуждений в рамках организации с учетом результатов, обнаруженных в ходе ежегодных миссий Внешнего аудитора.

V. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Определение чрезвычайных ситуаций

25. Вопрос о том, как определение чрезвычайных ситуаций ВПП соотносится с определением Межучрежденческого постоянного комитета Организации Объединенных Наций (МПК), остается открытым. ВПП определяет чрезвычайные ситуации как критические ситуации, когда ясно, что события чрезвычайного характера произошли и непосредственно угрожают жизни людей. Эти ситуации вызывают сбои в жизни сообщества и страдания людей из-за нехватки продовольствия или отсутствия доступа к продовольствию, поскольку у правительства нет средств для исправления ситуации.⁸ Согласно протоколу (OED 2015/014), это определение согласуется с критерием МПК, который касается внезапных гуманитарных кризисов, вызванных стихийными бедствиями, или конфликтов, требующих мобилизации на уровне системы Организации Объединенных Наций (уровень L3).⁹

26. Первоначально целью системы активации операций МПК 3-его уровня было улучшение экстренных гуманитарных реакций в ходе двух стихийных бедствий в начале 2010-х годов: землетрясения на Гаити в 2010 году и массовых наводнений в Пакистане

⁸ Протокол активации чрезвычайного реагирования ВПП (OED2015 / 014).

⁹ «Руководители МПК пришли к соглашению о том, что крупные внезапные гуманитарные кризисы, вызванные стихийными бедствиями или конфликтами и требующие общесистемной мобилизации (так называемые «чрезвычайные ситуации 3-его уровня / L3»), подлежат чрезвычайной экстренной активации в рамках гуманитарной системы (в дальнейшем называемой «активацией L3»), для обеспечения более эффективного реагирования на гуманитарные потребности пострадавшего населения. Эта исключительная мера будет применяться только в исключительных обстоятельствах, когда серьезность оправдывает мобилизацию за пределы обычных ожидаемых уровней, признавая при этом взаимодополняемость гуманитарных систем». Источник: «Гуманитарная всесистемная чрезвычайная активация: определение и процедуры», 13 апреля 2012 г., стр. 1.

в 2011 году. Первоначальный протокол активации позволял приоритетно распределить ресурсы кластеров Организации Объединенных Наций для реагирования на эти кризисы, развертывание Межучрежденческого механизма быстрого реагирования (ММБР)¹⁰ и распределения Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (ЦФРЧС).¹¹

27. С тех пор МПК пересмотрел свое определение и основал свою идентификацию L3 по пяти критериям: масштаб (размер затронутых районов, число людей, затронутых или потенциально затронутых, число стран, пострадавших от кризиса), срочность (значимость перемещения населения, интенсивность вооруженных конфликтов, уровень смертности), сложность (срочность нескольких уровней, несколько пострадавших стран, наличие множества игроков, трудности с доступом к гуманитарному персоналу, высокие риски для персонала), местный потенциал реагирования (возникновение кризиса в хрупкое государство, чрезмерные возможности страновых отделений и региональных бюро), а также репутационный риск (видимость и внимание средств массовой информации, ожидания доноров). Протокол активации ВПП использует ту же терминологию, не вдаваясь в подробности содержания критериев.

28. Согласно определению МПК ситуаций L3, ответ L3 не должен быть активным в течение всей продолжительности кризиса.¹² Он направлен на обеспечение всеобъемлющего реагирования на кризис. В 2015 году в документе МПК¹³ было указано, что продление сроков чрезвычайных ситуаций L3 после первых трех месяцев должно прекратиться. Продление ответных мер L3 должно иметь исключительный характер и не превышать девятимесячный период (то есть, максимальный срок — один год). Тем не менее МПК позволяет учреждениям Организации Объединенных Наций индивидуально продлевать статус L3 в зависимости от характера и продолжительности чрезвычайной ситуации.

29. Поэтому, хотя ВПП должна информировать МПК при активации ответа L3, оба механизма остаются административно некоррелированными (межучрежденческая L3 может не быть операцией L3 для ВПП, ВПП L3 не может быть межучрежденческой L3.) Это приводит к отсутствию потенциальной открытости для доноров. Даже если обозначение L2 или L3 не предназначено главным образом для привлечения внимания

¹⁰ Межучрежденческий механизм быстрого реагирования (ММБР) ссылается на обязательство учреждений Организации Объединенных Наций развернуть список опытных агентов, подготовленных для управления чрезвычайными ситуациями 3-его уровня (L3). ММБР представляет собой совокупность индивидуальных способностей учреждений для осуществления быстрого гуманитарного реагирования, но не является общей, развертываемой группой для всех учреждений Организации Объединенных Наций. При активации ММБР все списки отдельных агентств не предназначены для развертывания, но все агентства соглашаются подготовиться к возможному развертыванию («по тревоге»). Источник: «Межучрежденческий механизм быстрого реагирования (ММБР)», Информационный документ Межучрежденческого постоянного комитета по повестке дня направленной на преобразования, 10 декабря 2013 года, <https://www.interaction.org/sites/default/files/ММБР%20concept%20note%202011Dec2013.pdf>.

¹¹ ЦФРЧС из объединения трех фондов - ЦФРЧС, общего гуманитарного фонда (CHF), Фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (ERF), которыми ВПП может воспользоваться для своих проектов. Он был создан в 2005 году и предназначен для предоставления ассигнований для операций быстрого реагирования (RR) и недофинансированных чрезвычайных ситуаций (UF). ЦФРЧС состоит из 450 млн долларов США, который выделил ВПП 825 млн долларов в период с 2009 по 2013 год; хоть это и небольшое бюджетное ассигнование по сравнению с общими средствами, имеющимися в распоряжении ВПП, большая часть ассигнований ЦФРЧС, выделенных отдельным учреждениям, была предоставлена ВПП за тот же период. Источник: «Использование ВПП объединенных фондов для обеспечения готовности к гуманитарным операциям и мерам реагирования. (2009-2013 годы): Стратегическая оценка», Доклад по оценке, том I, OEV, декабрь 2014 года.

¹² «Период активации не должен превышать 3 месяца. Приоритетным будет как можно более быстрое возвращение к регулярным методам работы гуманитарной системы под сильным национальным руководством. В идеале, в течение этого периода система создаст необходимые мощности, и реакция начнет развиваться, так что активация не должна расширяться». Источник: Гуманитарная система экстренной активации: определение и процедуры», 13 апреля 2012 г.

¹³ «Что на практике означает чрезвычайный ответ МПК на общем уровне 3? Соглашение об общем понимании реагирования 3-его уровня», сайт МПК, 2016 год.

доноров, на практике это фактор, который они учитывают при распределении средств. Чтобы смягчить это ограничение, ВПП могла бы уточнить характер своих вмешательств, используя собственные определения, которые нельзя путать с понятиями МПК; это позволит ее партнерам немедленно определить характер действий (L2 / 3 или ВПП L2 / 3). Необходимо рассмотреть вопрос о создании новых категорий («выброс» L3 для начала кризиса и ответ L3 для управления среднесрочным кризисом), как это предусмотрено решением МПК от 17 декабря 2017 года. Здесь также важно знать, сможет ли ВПП и при каких условиях определять продолжительность каждой из этих фаз независимо от их назначения со стороны МПК. **Пока организация желает сохранить свое пространство для маневра для активизации чрезвычайной ситуации, независимо от ее признания системой Организации Объединенных Наций, ВПП должна принимать более четкие решения, определяя собственные критерии, поскольку они могут отличаться от тех, которые прописаны МПК, и иметь конкретные операционные последствия в отношении регулирования кризисов.**

Таблица 1 - Активированные и деактивированные чрезвычайные ситуации ВПП и МПК по состоянию на январь 2018 года

Активированный ВПП третий уровень	Активированный МПК третий уровень
<ul style="list-style-type: none"> • Демократическая Республика Конго (6 октября 2017 года) • Мьянма / Бангладеш (активирован 22 сентября 2017 года) • Северо-Восточная Нигерия (активирован 19 августа 2016 года) • Южный Судан (8 февраля 2012 года) • Беженцы из Сирийской Арабской республики и Сирии (14 декабря 2012 года) • Йемен (3 июля 2015 года) 	<ul style="list-style-type: none"> • Сирийская Арабская Республика (15 января 2013 года, продлен до марта 2018 года) • Ирак (12 августа 2014 года, продлен до конца 2017 года) • Йемен (1 июля 2015 года, до марта 2018 года) • Демократическая Республика Конго (активирован в октябре 2017 года на шесть месяцев)
Деактивированный ВПП третий уровень	Деактивированный МПК третий уровень
<ul style="list-style-type: none"> • Филиппины (активирован 12 ноября 2013 года, деактивирован 10 марта 2014 года) • Центральноафриканская Республика (активирован 13 мая 2013 года, деактивирован 5 июня 2015 года) • Эбола (активирован 14 августа 2014 года, деактивирован 23 октября 2017 года) • Ирак (активирован 10 ноября 2014 года, деактивирован 30 ноября 2017 года) • Южная Африка - засуха в Эль-Ниньо (активирован 12 июня 2016 года, деактивирован 13 марта 2017 года) 	<ul style="list-style-type: none"> • Центральноафриканская Республика (активирован 12 декабря 2013 года, деактивирован 13 мая 2015 года) • Филиппины (активирован 14 ноября 2013 года, деактивирован 11 февраля 2014 года) • Южный Судан (активирован 11 февраля 2014 года, деактивирован 5 мая 2016 года)

Источник: Межучрежденческий постоянный комитет, «Повестка дня МПК, направленная на преобразования», обращение к сайту от 22 февраля 2018 года.

<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/news-public/l3-iasc-system-wide-response-activations-and-deactivations> Decision Memorandums

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует, чтобы чрезвычайные ситуации ВПП и МПК (Межучрежденческий постоянный комитет Организации Объединенных Наций) были более четко сформулированы: а) предоставлением критериев в пересмотренном протоколе, позволяющем ВПП определять чрезвычайный уровень независимо от решений МПК; и б) в случае различий между решениями (например, когда третий уровень ситуации активируется только ВПП), созданием для доноров конкретного меморандума, в котором излагаются причины различий в оценке.

2. Управление чрезвычайными ситуациями

2.1. Цель активации

30. Текущий протокол активации (OED 2015/014) от июля 2015 года (с учетом проектов поправок, которые были рассмотрены организацией во время аудита) определяет концепцию чрезвычайной ситуации, различные категории чрезвычайных ситуаций, критерии активации, процесс управления, адаптированный к каждому уровню, в частности цепочку командования и разделение обязанностей (ответственность и подотчетность), координационные органы, которые должны отвечать, роль штаб-квартиры в плане поддержки, процедуры, которые должны выполняться от оповещения до активации, и, наконец, общие методы деактивации.

31. Во время аудита в протоколе не проводилось разграничения возможностей для быстрого увеличения ресурсов в начале кризиса (всплеска) и средств среднесрочного управления ресурсами в целях усиления вмешательства на местах.¹⁴ Следствием этого является то, что классификация L2 или L3 больше не предназначена для ситуаций экстремального кризиса или новой чрезвычайной ситуации, но может продолжать относиться к относительно стабильным или по крайней мере длящимся ситуациям: например, ответные меры L2 в Сахеле / Мали, Африканском Роге или ДРК, которые были запущены более пяти лет назад, или ответные меры L3 в Сирийской Арабской Республике и Южном Судане, которые применяются уже более пяти лет. **Организация выиграет от лучшего определения длительности, по крайней мере приблизительной, операции в начальной фазе быстрого вмешательства (всплеска) путем выделения ее из фазы консолидации.** Основываясь на опыте организации, накопленном с момента ее создания, цель получения достоверной оценки длительности начальной фазы быстрой реакции (всплеска) не представляется достижимой. Если длительность не может быть установлена однородно и заранее, поскольку условия каждой ситуации различны, она может, тем не менее, стать объектом ориентировочной цели, влекущей за собой создание пояснительной записки в случае перерасхода ресурсов.

¹⁴ В отличие от различия, внесенных в МПК с момента его принятия от 17 декабря 2017 года.

Таблица 2 - Продолжительность чрезвычайных ситуаций, активированных и деактивированных в период с 2012 по 2017 год (статус на 31 марта 2018 года)

Чрезвычайная ситуация	Характер чрезвычайной ситуации	Продолжительность чрезвычайной ситуации
Мьянма / Бангладеш	L3	7 месяцев
Нигерия	L3	1 год, 7 месяца
Йемен	L3 (до того L2)	5 года, 8 месяцев
Южный Судан	L3	6 лет, 1 месяц
ДРК (Касаи)	L3	6 месяцев
Сирия + 5	L3	5 года, 3 месяцев
Африканский рог	L2 (до того L3)	5 года, 8 месяцев
Ирак	L2 (до того L3)	3 года, 9 месяцев
Ливия	L2	3 года, 4 месяцев
ДРК	L2	4 года, 3 месяцев
Центральноафриканская Республика	L2 (до того L3)	4 года, 3 месяцев
Сахель / Мали	L2 (до того L3)	6 года, 2 месяцев
Эль-Ниньо	Неактивна (L3)	10 месяцев
Камерун	Неактивна (L3)	4 месяцев
Эквадор	Неактивна (L2)	3 месяцев
Украина	Неактивна (L2)	2 года, 11 месяцев
Непал	Неактивна (L2)	7 месяцев
Эбола	Неактивна (L3)	1 год, 4 месяца
Филлипины	Неактивна (L3, L2)	5 месяцев

Источник: Внешний аудитор на основе СДП.

32. Максимальная продолжительность возобновления L2 или L3 сейчас не установлена. Результатом является естественная для организации тенденция поддержания высокого уровня осведомленности особенно для затухающих целей, адресованной сообществу доноров, во избежание возможной демобилизации, которая привела бы к сокращению финансирования. Это может привести к некоторой путанице в использовании терминологии L2 / L3: **когда активизируется чрезвычайная ситуация, ВПП разделяется между подразумеваемой целью, касающейся коммуникации и направленной прежде всего на привлечение внимания международного сообщества к новой или особенно серьезной ситуации, которая потребует исключительного вмешательства, тогда как другая цель, формализованная в протоколах но не де-факто эксклюзивная, относящаяся к эксплуатационным ограничениям, в основном направленным на активацию процедур, специфичных для управления чрезвычайными операциями L2 и L3. Обе эти весьма разные цели (повышение уровня осведомленности и поддержка оперативного управления), направленные на активацию, выиграют от переопределения и уточнения.**

33. Что касается оперативных аспектов и с учетом всех бесед, проведенных в отделениях на местах, прямые последствия активации L2 или L3 кажутся ограниченными в отношении доработки обычных каналов управления. Более активное участие регионального бюро и штаб-квартиры в плане материальной и кадровой поддержки является основным следствием активации. Однако на практике ни региональное бюро, ни штаб-квартира не ждут классификации L2 и L3 для развертывания дополнительных ресурсов там, где это необходимо. Каналы финансирования (см. ниже) не меняют свой характер в зависимости от сдвига на L2 или

L3. Эта классификация учитывает необходимость, ранее отмеченную на месте. Как охотно признаются директора региональных бюро, они не смогут отказать в ресурсах страновому отделению, взывающему к их помощи просто потому, что операция не отвечает уровню L2 или L3. Можно было идентифицировать только три операционных последствия, связанных с применением Протокола активации (в отличие от цели, связанной с общением с донорами).

2.2. Операционные последствия активации

34. Первое касается цепочки команд. Схемы переменных команд в соответствии с уровнем чрезвычайных ситуаций описаны в Дополнении 1 к протоколу активации. В ситуации 1-го уровня (L1) Директор странового офиса подотчетен Региональному директору, ответственному за эффективность и результативность реализации операций. В ситуации 2-го уровня (L2) Региональный директор напрямую подотчетен Исполнительному директору ВПП. Несмотря на это, ответственность за операции остается на координаторе по чрезвычайным ситуациям, которым на практике, в большей части случаев является Директор странового офиса. При L3 прямую ответственность несет Директор-исполнитель, он может делегировать надзор за операциями Начальнику штаба. Несмотря на это, Региональный директор назначается управляющим по ответным действиям, тогда же назначается координатор по чрезвычайным ситуациям. При это, подобное разделение обязанностей не имеет практических последствий: некоторые лица, опрошенные в региональных бюро, по-прежнему испытывают недоумение в отношении различий, порождаемых классификациями L2 или L3 с точки зрения командования. Хотя активация L2 требует от Регионального директора усиления надзора, за любой ситуацией, в принципе, в страновых отделениях, это не меняет его характера. Во время L3 Региональный директор становится ответственным за оперативное управление операцией в качестве Директора по реагированию от организации, но когда он / она является директором или только надзирающим лицом, как при L2, он / она несут ответственность во всех случаях и его / ее участие во втором случае не менее велико, чем в первом. Для основных игроков различие, определяемые протоколом между концепциями подотчетности и ответственности, остается очень абстрактным или даже незначительным. **Следовательно, управленческая цепочка только выиграет от упрощения и разъяснения.**

35. Второе оперативное последствие касается характера внутренних координационных органов и отчетности. Активация ситуаций 2 и 3 уровня (L2 и L3) включает в себя значительные административные изменения, устанавливающие обязательство ВПП собирать для ситуаций 2 уровня (L2), оперативную целевую группу (ОЦГ) под председательством Регионального директора и в ситуациях L3, такую же группу, возглавляемую Начальником штаба Директора-исполнителя, а также специальную стратегическую целевую группу (СЦГ) под председательством Директора-исполнителя или его / ее представителя. На практике протоколы заседаний ОЦГ показывают, что люди, которые должны собираться («минимум участвовать») на этих встречах, не всегда способны на это, поэтому их формат варьируется в зависимости от оперативных потребностей. Редкое участие ключевых должностных лиц (начальника штаба, помощника Директора-исполнителя, отдела оперативных служб, заместителя Директора-исполнителя) и их представителей возлагает на Директора по чрезвычайным ситуациям обязанность по обеспечению «принятия оперативных решений на организационном уровне» в рамках ОЦГ, хотя у него / нее нет иерархической власти над директорами региональных бюро. Именно в этом контексте в 2017 году Директор-исполнитель создал должность замещающую помощника Директора-исполнителя, отвечающего за отделение оперативных служб, в частности в целях усиления надзора за чрезвычайными ситуациями. Кроме того, протоколы заседаний СЦГ до недавнего времени не оформлялись систематически, несмотря на рекомендацию предыдущего внешнего аудита. **Формат заседаний ОЦГ в отношении**

количества и роли участников выиграет от становления более гибким (определяемым его председателем в соответствии с оперативными потребностями) и систематизированных протоколов СЦГ, единообразно регистрируемых и формально оформленных.

36. Третьим оперативным последствием является облегченное использование особого списка сотрудников и консультантов (см. ниже), что является единственной «исключительной» кадровой процедурой, которую можно активировать в случае перехода к ситуации L2 или L3.

37. При существующем положении вещей, протокол ВПП не предусматривает критериев или подробностей для шагов, связанных с деактивацией чрезвычайной ситуации, будь то ситуация L3, которая становится L2 или ситуация L2, становящаяся L1, или даже общий вывод сил ВПП, как в украинской ситуации.

Пример деактивации в Непале

Непал попал в классификацию как чрезвычайная ситуация 2-го уровня и оставался в ней в течение семи месяцев 2015 года, после землетрясения, поразившего страну. Снижение уровня ситуации ожидалось в течение всего периода чрезвычайной ситуации. Протокол заседания ОЦГ подробно описывает различные критерии оценки, лежащие в основе этого решения, отложенного из-за неминуемого муссона и политических потрясений лета 2015 года. Сокращение потребностей в помощи, расширение ключевых программ передачи денежных средств вместо распределения продовольствия в результате восстановления внутренних рынков и стабилизация безопасности в стране являются ключевыми детерминантами. На промежуточном уровне некоторые подразделения воспринимали сокращение бесчеловечным. Это чувство было усугублено тем фактом, что некоторые подразделения из-за непредусмотренных должностей остались без глав подразделений и практически без старшего руководства. Более того, многие выразили сожаление в связи с внезапным отъездом международного персонала, у которого явно не хватило времени, чтобы должным образом передать текущую работу сотрудникам отделения. В целом, офис оказался способным эффективно инициировать процесс уменьшения масштаба ситуации. Численность персонала вернулась к уровню докризисной ситуации к концу 2015 года (128 сотрудников на 1 декабря 2015 года по сравнению с 137 годом ранее). Временные региональные площадки в театрах операций были быстро устранены.

Пример деактивации в Ираке

После трехлетнего конфликта, последовавшего за инициацией чрезвычайной ситуации 3-го уровня, страновое отделение, согласно меморандуму о принятии решений и протоколам заседаний ОЦГ, смогло извлечь выгоду из укрепления ресурсов и гибких механизмов,¹⁵ которые позволили ему привлечь в среднем за период чрезвычайной ситуации 79% взносов, направленных в организацию.¹⁶ В 2017 году Ирак находится в постконфликтной ситуации. Число людей, нуждающихся в гуманитарной помощи, также сократилось в результате сокращения числа лиц, перемещенных внутри страны, и возможности быстрого восстановления вновь освобожденных деревень. Связь между снижением масштаба присутствия в Ираке в ноябре 2017 года и продлением ситуации 3-го уровня по МПК до конца 2017 года стала предметом дискуссий различных органов ВПП, отвечающих за проведение анализа уровня требуемой срочности, но не была включена в иракский масштабный Меморандум о принятии решения: хотя МПК принял решение продолжить классифицировать чрезвычайную ситуацию в Ираке 3-им уровнем, ВПП приняла решение о снижении уровня чрезвычайной ситуации до 2-го уровня.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует уточнить условия протокола активации, в частности: а) путем предоставления целевой продолжительности - хотя и ориентировочной - в начальной фазе кризиса; б) путем детализации целей (внешних или внутренних), выделенных организацией; с) путем упрощения цепочки команд; d) путем пересмотра формата обязательной отчетности; е) путем указания критериев и этапов дезактивации.

3. Готовность к чрезвычайным ситуациям

38. Политика ВПП в области обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям основана на пакете процедур и инструментов, известном как пакет по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них (ГЧСР).¹⁷ Эти процедуры должны обеспечивать подробное понимание рисков на уровне странового отделения. На этом уровне выявляются все природные, безопасные, медицинские, политические и т. д. риски. **В нынешнем контексте, региональное бюро играет лишь координирующую роль в предоставлении обратной связи, но не контролирующую роль.**

39. ГЧСР включает в себя создание подробного контрольного списка (минимальные меры готовности - ММГ) всех экстренных мер, которые должны быть подготовлены подразделением, с указанием сроков завершения и обновления, а также ответственных. Подготовка и выпуск этого списка позволяют передать чувство ответственности всем участникам. ММГ, связанные с повышенными мерами готовности (или ПМГ), а также концепцией операции, а также стандартными оперативными процедурами, организуют непрерывность деятельности отделения в случае крупного кризиса и обеспечивают оперативное развертывание экстренного реагирования.

¹⁵ В частности, сворачивания Межучрежденческого механизма быстрого реагирования (ММБР), который позволяет ВПП в рамках немедленного реагирования предоставлять рационы (IRR) перемещенным семьям.

¹⁶ Расчеты внешнего аудитора на основе панелей мониторинга.

¹⁷ Директива №. OM2014/003 от 17 октября 2014 года, обновленная в 2017 году.

40. Однако, вопреки тому, что явно предусмотрено в пункте 9 вышеупомянутой директивы, **программа повышения эффективности и повышения компетентности (ППЭК) не учитывает, формально или систематически, степень подготовки к чрезвычайным ситуациям в качестве критерия оценки.**

41. В офисах, которые посетил Внешний аудитор, **конкретный риск мошенничества, связанного с чрезвычайными ситуациями**, не был конкретно определен и документирован, хотя контроль, например, деятельности партнеров, от передачи товаров ВПП до доставки и распределение их получателям остается идентифицируемой областью риска (например, год землетрясения в Непале выделяется относительно высокой долей декларированных потерь, приходящихся на долю партнеров, к примеру 38% в 2015 году по сравнению с 10% в 2016 году и 12% в 2017 году).¹⁸

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует усилить масштаб подготовительных мер, в частности путем: а) определения обязанностей региональных бюро по надзору за обеспечением готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования (ГЧСР) на месте; б) систематизации, как предусмотрено в протоколе, ссылки на степень завершения действий по обеспечению готовности в оценках страновых директоров; с) интеграции в рисковые реестры мер по снижению риска, связанных с потенциальными рисками мошенничества и потерь в чрезвычайной ситуации.

4. Средства на чрезвычайные ситуации

4.1. Консолидированные финансовые данные

42. ВПП не подготавливает консолидированные финансовые данные, отдельно для чрезвычайных ситуаций L2 / L3, и не собирается сообщать об этих расходах. Присвоение L2 / L3 рассматриваются организацией как внутренний инструмент (хотя используемый и во внешних коммуникациях), для усиления внимания сотрудников и их способности к поддержке, применяемый для удовлетворения потребностей в чрезвычайной ситуации. Организация считает, что присвоение L2 или L3 не оказывает прямого влияния на каналы финансирования или характер подотчетности с точки зрения финансовой отчетности перед донорами - операции рассматриваются наравне с остальными.

43. В плане управления финансовая информация представлена в основной категории операций и в финансовой отчетности по видам расходов без разбивки на чрезвычайные ситуации 2 и 3 уровня и другие чрезвычайные действия.

44. При необходимости платформы могут быть настроены для обмена информацией по расходам в ситуациях 3 уровня.¹⁹ Кроме того, в 2015 году Внешний аудитор представил Исполнительному совету доклад (WFP/EB.A/2015/6-G/1) об управлении крупными чрезвычайными ситуациями, координируемыми на центральном уровне, т.е. операциями L3, с таблицей общего годового бюджета на такие ситуации. Однако, руководство организации нерегулярно контролирует и обновляет таблицу такого вида.

45. Для получения стоимости вмешательств L2 и L3 **внешнему аудитору было предложено Отделом по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них (ОГЧСР) ссылаться на документы финансовой отчетности**

¹⁸ В чрезвычайных ситуациях L2 и L3 некоторые внутренние меры контроля, как правило, проводятся в более неофициальном порядке: в Малави (L3) заместитель директора подписал приказ, превысив делегированные ему полномочия, в присутствии директора.

¹⁹ <https://www.wfp.org/dashboards/yemen>

по проекту (Стандартные доклады по проектам - СДП), обозначенные как относящиеся к чрезвычайным ситуациям, произошедшим между 2012 и 2016 годами.²⁰ Изучение СДП приводит к полаганию, в каждой чрезвычайной ситуации на существование нескольких отчетов, относящихся к подмножествам, составляющим средства для чрезвычайных ситуаций (ЧО), длительных операций по оказанию помощи и восстановлению (ДОЧПВ) и специальных операций (СО). Например, при изучении 2016 года необходимо было обратиться к 24 различным проектам из семи ситуаций L2 и 40 различным проектам из восьми ситуаций L3. Кроме того, СДП разрабатываются страновыми отделениями для конкретной страны, а не для географической зоны, в которой может возникнуть чрезвычайная ситуация. Это в значительной степени затуманивает финансовую наглядность конкретной чрезвычайной ситуации, не говоря уже о возможности анализа последовательного набора финансовых данных.

46. Мониторинг финансовых данных о чрезвычайных ситуациях при помощи СДП имеет значительные методологические проблемы.

- ВПП предоставляет средства для чрезвычайных операций (ЧО) или длительных операций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению (ДОЧПВ),²¹ проектов, которые могут быть использованы для чрезвычайных ситуаций 2 или 3 уровня, но операции для стран в чрезвычайной ситуации 2 или 3 уровня (L2 или L3) могли быть осуществлены до начала чрезвычайной ситуации.
- Присвоение чрезвычайной ситуации не обязательно означает изменение типа проекта, осуществляемого ВПП. Таким образом, количество бенефициаров, зарегистрированных в СДП, не ограничивается только бенефициарами при аварийной операции.
- СДП одного и того же типа проекта (ЧО, ДОЧПВ, СО) не единообразны. Среди проектов ВПП в Южном Судане ЧО 200859²² из года в год соблюдается поразному. Хотя в докладе 2015 года содержится информация только об уровне взносов, полученных ВПП от доноров, но не о планируемом и достигнутом числе бенефициаров, в отчете о 2016 году по тому же проекту содержится более подробная информация о планируемом и достигнутом числе бенефициаров, полученных взносах, а также более общая оценка целей странового офиса и реализации проектов. Таким образом, в некоторых СДП отсутствует информация о количестве бенефициаров, фактически достигнутых во время проекта.
- Информация об утвержденных бюджетах и взносах, фактически полученных страновыми отделениями для реализации проектов, всегда сообщается в СДП с подробной информацией о расходах. Присутствует факт неравномерности периодов: отчеты о расходах, появляющиеся в конце каждого СДП, могут охватывать период с 1 января по 31 декабря данного года, но могут также соответствовать более короткому периоду за тот же год (полугодие, квартал).

²⁰ Опросник от 1 декабря 2017 года, вопрос 1: «Предоставьте подробный список всех чрезвычайных операций L2 / L3, включая связанные с ними расходы, до настоящего времени». Ответ ОГЧСР: «См. СДП»; вопрос 4 - часть 5: «Предоставьте финансовую информацию (включая понесенные расходы) по проектам, связанным с операциями 3 уровня». Ответ ОГЧСР: «См. СДП».

²¹ Проекты этих двух видов могут поддерживаться специальными операциями (СО), соответствующей логистической поддержкой или инфраструктурным операциям, позволяющим ЧО и ДОЧПВ быть эффективными. Например, когда бенефициары проектов ВПП расположены на труднодоступных участках, поставка продовольствия обеспечивается воздушным транспортом или строительством новых дорог.

²² Чрезвычайная операция в ответ на конфликт в Южном Судане 200859

47. В целом, данные, полученные путем сложения СДП, нельзя считать надежными. Данные, полученные Внешним аудитором, касаются изменения числа получателей чрезвычайной помощи в рамках ответных мер L2 и L3, которые увеличились с 19,5 млн в 2014 году до 32,7 млн в 2016 году. Такой рост числа бенефициаров, рост которого Внешний аудитор советует анализировать с осторожностью из-за методологической слабости сбора информации, полученной с помощью СДП, объясняется количеством операций, связанных с чрезвычайными ситуациями 2 и 3 уровня, - увеличением с 20 ЭМОП и ПРРО в 2014 году до 34 в 2016 году - и в районах деятельности, где число бенефициаров, достигнутых по сравнению с предполагаемыми бенефициарами, также значительно увеличилось в случае Сирийской Арабской Республики, Йемена и Южного Судана.

48. Другие документы, информационные панели, в OPweb²³ задуманные отслеживать бенефициаров, достигнутых за месяц или квартал, с заявлением о полученных взносах на финансирование проекта, а также скорость финансирования. Однако не все из них доступны для всех операций в странах или территориальных районах чрезвычайных ситуациях. Более того, не все они единообразны, предоставленная информация иногда различается в зависимости от даты в рамках одной страны. Эти информационные панели, созданные по странам, дополняются страновыми отчетами, предназначенными для внешней коммуникации с донорами.

49. Кажется, что существует расхождение между желанием организации сообщать о бюджетах, связанных с чрезвычайными операциями уровня L3, и невозможностью точно увязать финансовые данные, введенные в ИТ-системы организации.

50. Случай с Непалом — интересная иллюстрация этой ситуации. Несмотря на обширную работу над ошибками, предпринятую после деактивации L2, страновым отделением, региональным бюро или штаб-квартирой не был составлен надлежащий финансовый отчет о полной стоимости ситуации. Внешний аудитор попытался при первом приближении оценить стоимость операции через ЧО 200668²⁴, напрямую введенной для финансирования операции (от 27 апреля 2015 года до 31 января 2016 года) и равной 34 млн долларов США. Во втором приближении он отметил, что необходимо будет добавить расходы, связанные с другими программами, которые не были бы предприняты, если бы не землетрясение и которые в основном реализовывались во время землетрясения. Общая сумма составила 14,4 миллионов долл. США только на 2015 год (СО 200448). В третьем приближении было рекомендовано увеличение бюджетов для других операций подразделения, вызванных землетрясением во время L2.²⁵ Наконец, четвертое приближение на основе полной стоимости будет заключаться в том, чтобы покрыть текущие расходы, которые несет ВПП по статьям персонала и активов, назначенных и используемых в управлении кризисом (например, оклады сотрудников региональных бюро, развернутых в Непале, расходы на которые неизвестны). Таким образом, Внешний аудитор считает, что подход, связанный с операционными расходами, захваченный ЧО, в значительной степени недооценивает фактическую стоимость операции для ВПП. Этот пример показывает, что концепцию общей стоимости чрезвычайных операций L2 или L3 следует определять лучше.

51. В то время как ситуации уровня L2 и L3 мобилизуют более половины ресурсов ВПП, они были задуманы исключительно как инструмент внутреннего оперативного управления, который не связан с какой-либо конкретной финансовой отчетностью.²⁶ С

²³ OPweb - это внутренняя сеть ВПП для управления ключевой оперативной информацией в одном месте.

²⁴ Обеспечение чрезвычайной продовольственной помощи для населения, пострадавшего от землетрясения в Непале, ЧО 200668.

²⁵ В страновой программе СР 200319 объем расходов за 2014—2015 годами увеличился на 1,8 млн долл. США, а за 2015—2016 — на 2,4 млн долл.

²⁶ ОГЧСР: «Обозначения L2 и L3 используются в качестве внутреннего инструмента ВПП для повышения внимания корпораций и оказания стратегической поддержки существующим или

учетом возрастающей важности подобных ситуаций в операциях ВПП более пристальный контроль за ежегодными расходами видится необходимой мерой для лучшего понимания ограничений, которые могут вызваны увеличением числа этих операций.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует создать финансовый инструмент для учета и отчетности общей фактической консолидированной стоимости чрезвычайных операций 2 и 3 уровня.

4.2. Подход полноценного учета расходов

52. В отсутствие полных консолидированных расходов некоторые анализы могут быть выполнены с использованием годовых финансовых данных по бюджетному проекту. Были использованы данные за период с 2014 по 2016 год, представляющие собой чуть более 2500 строк бюджетных ассигнований на проекты, независимо от того, относятся ли они к чрезвычайным ситуациям или нет. На основе информации, имеющейся в финансовых данных организации, и разграничениях проектов, мобилизованных в рамках чрезвычайных ситуаций L2 и L3, которыми управляет Отдел готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации (ОГЧСР),²⁷ Внешний аудитор составил следующую таблицу.

Таблица 3 - Годовые финансовые данные по проекту с 2014 по 2016 год (в млн долл. США)

	2014	2015	2016
L2			
Потребности	667	996	1 537
Ресурсы	327	573	754
Неосуществленные потребности	51%	42%	51%
L3			
Потребности	2 201	2 920	3 080
Ресурсы	1 709	1 640	2 211
Неосуществленные потребности	22%	44%	28%
Прочее			
Потребности	5 580	4 748	4 227
Ресурсы	3 006	2 640	2 842
Неосуществленные потребности	46%	44%	33%
Итого			
Потребности	8 448	8 664	8 844
Ресурсы	5 042	4 853	5 807
Неосуществленные потребности	40%	44%	34%
Нераспределенные ресурсы			
L2	4,7%	7,2%	10,6%
L3	2,3%	6,2%	3,9%
Прочее	5,6%	7,7%	4,1%

Источник: Внешний аудитор, в соответствии с бюджетными данными Бюджетного и программного отдела (RMB).

развивающимся чрезвычайным ситуациям. Обозначения L2 и L3 не предназначены для привязки к финансовым данным».

²⁷ Выбор проектов, связанных с чрезвычайными ситуациями, осуществлялся ОГЧСР; он соответствует 168 проектам в годовой сетке (многолетний проект учитывался столько раз, сколько лет он длится).

53. Проекты, разработанные в чрезвычайных ситуациях, представляют собой растущую долю ресурсов, мобилизованных организацией: с 40% в 2014 году до 51% в 2016 году (из которых 13% приходится на ситуации L2 и 38% на ситуации L3).²⁸

54. Операции L3 в среднем финансировались значительно лучше, а проекты L2 в среднем финансировались хуже в 2014 и 2016 годах, но не в 2015 году. Невозможно оценить факторы, которые могут побудить доноров вести себя по-разному в отношении чрезвычайных и не чрезвычайных ситуаций, как в отношении объема или суммы пожертвований, так и самих доноров. Для поддержки стратегии доноров организации потребуется более подробный анализ.

55. Чрезвычайные ситуации L2 финансируются в большей степени из нераспределенных многосторонних ресурсов (10,6% против 3,9% для чрезвычайных ситуаций L3), что свидетельствует о том, что ВПП должна компенсировать финансирование L2 путем выделения большей доли нераспределенных многосторонних ресурсов на L2, поскольку доноры более склонны предоставлять приоритетное финансирование операциям L3 посредством направленных взносов.

56. Ориентация организации на чрезвычайные ситуации также может быть оценена путем рассмотрения областей, в которых она развертывает самую плотную бюджетную деятельность. В 2016 году девять из десяти отделений с крупнейшими бюджетами по программам имели дело с чрезвычайными ситуациями типа L2 или L3.²⁹

57. Эти предварительные анализы основаны на хрупкой методологии при отсутствии консолидированных финансовых данных на уровне организации. Поэтому, чтобы укрепить устойчивость и актуальность анализов, используемые методы должны быть улучшены.

58. Тем не менее, они могут продемонстрировать ценность финансового аналитического подхода к чрезвычайным ситуациям L2 и L3. Они подтверждают финансовую специфику этих ситуаций и полезность создания соответствующей аналитической основы для штаб-квартиры. В частности, лучшее количественное определение пределов финансирования L2 и, соответственно, увеличение доли нераспределенных ресурсов, которые они получают, позволит выделить напряженность, присущую этой ситуации, и, таким образом, подумать о наиболее подходящих инструментах финансирования. Это особенно необходимо в контексте, когда принято, что «деактивация чрезвычайной ситуации третьего уровня не подразумевает каких-либо изменений в серьезности ситуации» (заместитель Директора-исполнителя по случаю снижения класса чрезвычайной ситуации в Ираке с L3 по L2³⁰), что требует обеспечения того, чтобы переход от одной ситуации к другой систематически не приводил к потере финансовых возможностей.

²⁸ 2014: $327 \text{ (ресурсы L2)} + 1709 \text{ (ресурсы L3)} / 5042 = 40\%$; 2016: $754 \text{ (L2)} + 2211 \text{ (L3)} / 5807 = 51\%$; $754/5807 = 13\%$ и $2211/5807 = 38\%$.

²⁹ Южный Судан, ДРК, Чад, Малави, Дакарское региональное бюро, Эфиопия, Нигер, Непал, Кения.

³⁰ Послание всему персоналу, 30 ноября 2017 года: «Деактивация статусов аварийного реагирования 3 уровня ВПП не подразумевает каких-либо изменений в серьезности ситуации» (Деактивация L3 и Активация чрезвычайных мер реагирования L2 в Республике Ирак).

4.3. Снабжение в чрезвычайной ситуации

59. Еще один способ оценить способность ВПП адаптироваться к чрезвычайным ситуациям - это анализ мобилизации передовых механизмов финансирования, будь то в форме займа (Внутренний механизм кредитования проектов - ВМК) или авансирования (счет немедленного реагирования - СНР). Эти механизмы позволяют страновым отделениям, которые не могут ждать взносов, пользоваться займами или авансами. Отдел по бюджету и программированию (ОБП) смог объединить годовые финансовые данные обоих типов механизмов с учетом проектов, классифицированных как способствующих в чрезвычайных ситуациях L2 и L3.

Таблица 4 - Распределение финансирования передовых механизмов финансирования(млн долл. США)

	2014	2015	2016
Счет немедленного реагирования - СНР			
Глобально	182	164,2	215,2
L2-L3	66,6	95,4	143,1
Доля L2-L3 (в %)	36,6%	58%	66,5%
Внутренний механизм кредитования проектов - ВМК			
Глобально	1 092,8	777,5	1 072,4
L2-L3	558,9	441,7	735,3
Доля L2-L3 (в %)	51%	567%	69%

Источник: Внешний аудитор согласно бюджетным данным ОБП

60. Что до внутреннего механизма кредитования проектов (ВМК) растет доля кредитов предоставляемых для для чрезвычайных проектов L2 или L3, от общей годовой суммы кредитов, предоставленных проектам, с 51,1% в 2014 году до 68,5% в 2016 году. IPL - это внутренняя кредитная система с капиталом в 570 миллионов долларов США. Этот механизм не является доступным распределением кредитов, но он позволяет получить расширенное обеспечение на расходование средств на основе прогноза по взносам (или обеспечению). Когда выплачивается ожидаемый взнос, он используется для погашения аванса, гарантированного ВМК. В 2016 году через ВМК были авансированы 1 072,4 млн долл. США (179 авансов на 68 операций).

61. Также растет использование счета немедленного реагирования (СНР) с 36,6% годовых авансов в 2014 году до 66,5% в 2016 году. СНР является многосторонним фондом, созданным в 1991 году для финансирования немедленной помощи (ЧО, НР-ЧО, ДОЧПВ, НР-PREP). В отличие от ВМК, это фактическое распределение кредита: доноры финансируют его в форме пополняющих взносов или погашений, а ВПП может использовать только имеющиеся средства.

62. Среднегодовая сумма, полученных СНР взносов, в период с 2012 по 2017 год, составила 63 млн долл. США, при этом целевой показатель, установленный Исполнительным советом в решении 2014 / EB.2 / 4, должен был составлять 200 млн долл. США в виде взносов в год. В 2017 году СНР получила взносы в размере 61,89 млн долл. США, включая перевод 15 млн долл. США с уравнивающего счета ППА. Начальный баланс счета в 2017 году достиг исторического минимума в 13,78 млн долл. США.

63. Обращений к фонду все больше, а взносы остаются на прежнем уровне. Выплаты грантов увеличились с 126 млн долл. США в 2012 году до 154,23 долл. США в 2017 году (+ 22%), максимальный уровень в 215,2 млн долл. США был достигнут в 2016 году. В то же время взносы оставались на довольно стабильном уровне - с 56,2 млн долл. США в 2012 году до 61,8 млн долл. США в 2017 году (пополнение с уравнивающего счета в размере 15 млн долл. США) или +9,9%.

64. Анализ, согласно которому взносы не достигают уровня 200 млн долл. США, установленного Исполнительным советом, должен быть квалифицирован, поскольку уровень ресурсов оценивается в соответствии со статьей 4.3 Финансовых положений с учетом не только пополняющие взносы, но также и погашения авансов. В общей сложности годовой ресурс, состоящий из *ex ante* взносов и *ex post* взносов, предоставленных для погашения ассигнований на конкретные операции, составил 173,1 млн долл. США в 2016 году и 176,3 млн долл. США в 2017 году.³¹

65. Ограничения фонда больше связаны со структурой финансирования, чем с его уровнем. Нераспределенные многосторонние взносы остаются низкими, а центральные правительства более склонны к последующему погашению авансов, которые привели к конкретным операциям или деятельности. Именно поэтому принцип нераспределенного чрезвычайного резерва состоит в том, что доноры неохотно поддерживают проекты полностью.

66. Учитывая эволюцию ситуации СНР и трудности, с которыми организация сталкивается при пополнении фонда, его роль в финансировании чрезвычайных ситуаций может быть переоценена с учетом конкретных потребностей операций L2 и L3. На сегодняшний день организация никогда не была оснащена собственными механизмами, которые могли бы быть мобилизованы только при активации в чрезвычайной ситуации. Таким образом, можно было бы рассмотреть вопрос о создании субфонда, для неограниченных взносов, предназначенных для мобилизации в течение первых трех месяцев L3 в фазе всплеска, который представлял бы собой как оперативный резерв на случай чрезвычайной ситуации, так и инициативу для мобилизации ресурсов в очень ограниченный и краткий срок от начала кризиса.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует провести серию финансовых анализов, чтобы: а) определить и количественно оценить дополнительные бюджетные ассигнования, выделенные на операции 2 и 3 уровня, из-за вмешательства штаб-квартиры и отделений регионального уровня, и б) при необходимости сформировать, неограниченные более конкретные каналы финансирования.

5. Управление персоналом в чрезвычайных ситуациях

67. Сама цель ВПП - быстро и эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации в области продовольствия. Эта характеристика, характерная для международного гуманитарного агентства, обязательно влечет за собой нагрузку на ресурсы, когда необходима возможность развертывания своих агентов на местах за пределы обычных средств. В последние годы сочетание растущего числа чрезвычайных ситуаций L2/L3, часто длительных, и ограничения по увеличению кадров, привели к увеличению спроса на рабочую силу в наиболее уязвимых странах.

68. В Общеорганизационном реестре рисков ВПП подчеркивается, что разрастание гуманитарных кризисов ограничивает возможности ВПП к развертыванию опытных сотрудников, обученных для разрешения чрезвычайных ситуаций, и вызывает чрезмерное перераспределение руководства что отражается на других операциях. Подобная неспособность быстро реагировать на гуманитарные потребности является одним из основных рисков, с которыми сталкивается ВПП .

69. Такая ситуация означает возможность максимально эффективно использовать немедленно развертываемые команды и, в более широком смысле, формировать

³¹ При добавлении к этому отчетного остатка по сравнению с предыдущим годом, общий объем ресурсов достигает 228,9 млн долл. США в 2016 году и 190,1 млн долл. США в 2017 году.

подходящий реестр, как по количеству, так и по качеству, чтобы иметь возможность эффективно удовлетворять потребности. В нынешний момент такая функция не эффективна. В 2017 году отделы кадров (HR) и чрезвычайных ситуаций (ОГЧСР) заказали отчет³² для изучения вопроса о персонале быстрого реагирования (способности наращивания персонала). Таким образом, внешний аудит проходил в смещенном контексте, тогда как дискуссии этой области ушли уже очень далеко - но не были завершены.

70. Основным инструментом управления кадрами, разработанным для удовлетворения потребностей быстрого вмешательства, является реестр по принятию мер чрезвычайного реагирования (РПРЧС),³³ созданный в мае 2014 года. Этот реестр подвергался длительной критике, особенно от внутренних аудиторов³⁴ и в различных версиях общеорганизационных уроков извлеченных в чрезвычайных ситуациях:

- относительно критериев приема: применение критериев приема РПРЧС варьируется в зависимости от руководителя, при этом не существует способа обеспечить учитываемость индивидуальных показателей кандидата в РПРЧС;
- относительно репрезентативности: в период между 2014 и 2016 годами он на 90% состоял из местного персонала, и хотя он открыт для всех категорий персонала, реестр рискует пострадать от нехватки специалистов высокого уровня. И до тех пор недостаточное присутствие международных кадров лишь сократилось, в 2017 году они составляли лишь 4,5% рабочей силы,³⁵

Таблица 5 - Состав Реестра чрезвычайного реагирования с 2014 по 2017 год (по числу агентов)

	2014	2015	2016	2017
Международный персонал (от P-1 до D-1)	90	50	48	31
Консультанты (CST)	71	58	54	86
Добровольцы Организации Объединенных Наций (UNV)	30	11	10	14
Сотрудники национальных офисов (от А до С)	149	137	98	128
Общая служба (от G-2 до G-7)	223	225	127	230
Контракты на предоставление услуг (КУ)	185	160	126	192
Соглашения об особых услугах (СОУ)	2	2	9	7
Итого	750	643	472	688

³² «Разработать систему быстрой поддержки при всплесках при чрезвычайных ситуациях L2 и L3, которая может включать в себя внутренний реестр лидеров, реестр внутренних технических экспертов, расширенное использование резервных партнеров и исследование группы быстрого реагирования ВПП», Планирование рабочей силы быстрого реагирования (Shaver, Bosch, май 2017 года), Круг ведения, январь 2017 года

³³ РПРЧС работает на ежегодной основе посредством процесса отбора, в котором страновые отделения и отделы ВПП выбирают своих кандидатов, а региональные бюро и штаб-квартиры фильтруют эти заявки. Кандидаты в РПРЧС нанимаются в течение 3-12 месяцев для развертывания в чрезвычайной ситуации.

³⁴ Отчет AR / 16/13.

³⁵ Возможные причины многочисленны и трудно различимы. Более опытные агенты могут быть вызваны в командировки с помощью более неформальных механизмов или они могут предпочитать сохранять свободу выбора, подавая заявления на участие только в случае определенной чрезвычайной ситуации. В определенных ситуациях возможно нежелание участвовать в чрезвычайных операциях, когда команды истощены. Признание в учреждении не обязательно принимает надлежащие формы, особенно в случае продвижения по службе. Наконец, изменения в ИТ-системе могли стать препятствием для регистрации персонала в 2017 году.

Доля международного персонала (в %)	12%	7,7%	10,1%	4,5%
--	------------	-------------	--------------	-------------

Источник: ВПП, Отдел кадров (HR)

- в отношении интенсивности его использования: РПРЧС предоставила только 19,9% потребностей³⁶ в персонале ВПП в период между 2013 и 2017 годами (430 из 2158 развертываний, см. таблицу ниже); более того, доля развертывания РПРЧС по сравнению с теми, кто не входит в этот реестр, сильно варьируется в зависимости от чрезвычайных ситуаций³⁷ (13% в Непале и Центральноафриканской Республике, но 45% в Ираке);
- в отношении характера развертываний: следующая таблица показывает, что количество развертываний не обязательно коррелирует с интенсивностью или продолжительностью чрезвычайной ситуации (например, в Малави — 24 развертывания, на Филиппинах — 18 развертываний, как и в Йемене). Первоначально предназначенное для поддержки ситуаций L3, оно иногда использовалось и для ситуаций L2;

Таблица 6 — Развертывания в чрезвычайной ситуации с 2013 года

Чрезвычайная ситуация	Страна	Итого РПРЧС <i>2014-2017 годы</i>	Из них ВН ³⁸	Средняя продолжитель- ность ВН во время РПРЧС(д)	Итого не- РПРЧ С 2013- 2017 годы	Итого развертывани й 2013-2017 годы
Камерун	Камерун	18	100%	46	23	41
Центральноафриканская Республика	Центральноафриканская Республика	19	74%	152	144	163
Эбола	Гана	5	80%	58	23	28
Эбола	Гвинея	39	77%	115	129	168
Эбола	Либерия	43	70%	105	130	173
Эбола	Сенегал	10	70%	53	46	56
Эбола	Сьерра-Леоне	51	63%	87	143	194
Эль-Ниньо	Ботсвана	0	н.д.	н.д.	3	3
Эль-Ниньо	Лесото	1	100%	64	4	5
Эль-Ниньо	Мадагаскар	9	78%	81	19	28
Эль-Ниньо	Малави	24	79%	91	37	61
Эль-Ниньо	Мозамбик	12	92%	н.д.	19	31
Эль-Ниньо	Южная Африка	3	67%	62	14	17
Эль-Ниньо	Свазиленд	1	0%	64	8	9
Эль-Ниньо	Замбия	2	100%	н.д.	2	4
Эль-Ниньо	Зимбабве	0	н.д.	н.д.	14	14
Африканский рог	Эфиопия	5	40%	38	72	77

³⁶ Концепция «развертывания» относится к движению, а не к человеку; человек может быть задействован несколько раз.

³⁷ Сравнение квалифицируется разницей в масштабе, РПРЧС началась только в середине 2014 года

³⁸ Консультанты, зарегистрированные в РПРЧС, не считаются ВН, когда они путешествуют. «ВН(временные назначения) — это сотрудники, задействованные в другом месте службы в течение ограниченного периода времени (от 1 до 6 месяцев)». Источник: ВПП, Отдел кадров.

Чрезвычайная ситуация	Страна	Итого РПРС <i>2014-2017 годы</i>	Из них ВН ³⁸	Средняя продолжите льность ВН во время РПРС(д)	Итого не- РПРС С <i>2013- 2017 годы</i>	Итого развертывани й <i>2013-2017 годы</i>
Ирак	Ирак	21	81%	81	60	81
Ирак	Ирак (Мосул)	13	69%	88	15	28
Непал	Непал	35	86%	49	255	290
Северо-Восточная Нигерия	Нигерия	27	81%	145	66	93
Филлипины	Филлипины	18	83%	90	236	254
Южный Судан	Южный Судан	41	85%	107	130	171
Сирийская Арабская Республика	Сирийская Арабская Республика	7	71%	78	9	16
Украина	Украина	8	50%	118	48	56
Йемен	Йемен	18	67%	82	79	97
Итого		430	73%	84,2	1728	2158

Источник: ВПП, Отдел кадров.

71. В результате инструмент РПРС является лишь одним из способов развертывания ВПП, интенсивность и характер использования которых не коррелируют с характеристиками чрезвычайной ситуации.

72. Поэтому данные по развертыванию не являются инструментом для анализа способности ВПП адаптировать свои человеческие ресурсы к чрезвычайным ситуациям. Решение о развертывании зависит от нескольких переменных, связанных не только с чрезвычайной ситуацией, но, по крайней мере, с структурой решений местного странового офиса или руководства.

73. В ВПП имеются другие инструменты для выявления развертываемого персонала в случае чрезвычайной ситуации — соглашения о резервных партнерах (ALITE), региональные реестры, реестр внешних консультантов и даже неофициальные реестры национального или регионального масштаба.³⁹ For example, there is an informal pool of professional staff and retirees whom WFP usually mobilizes in an emergency situation, taking their competences into account, although most of them are not members of the ERR. Более того, усилия Внешнего аудитора, как в местных офисах, так и в штаб-квартире, показывают, что неофициальные методы идентификации по-прежнему составляют большую часть, наряду с перечисленными формальными инструментами. **Предоставляя несколько списков сотрудников, которые могут быть задействованы для совместного сосуществования, увеличивается дискреционный характер выборов, что может привести к возникновению рисков для организации: недостатку профилей для развертывания или разброс механизмов для проверки эффективности привлеченных сотрудников.**

³⁹ В отчете о планировании рабочей силы отдела быстрого реагирования приводятся следующие примеры сервисов, создавших неофициальные списки сотрудников, которые могут быть задействованы в чрезвычайной ситуации: «Глобальный кластер продовольственной безопасности, кластер чрезвычайных телекоммуникаций, логистика (цепь снабжения), питание, региональные бюро в Панаме, Найроби и Бангкоке, страновые отделения (неспособные идентифицироваться индивидуально)».

74. ВПП нуждается в системе, которая обеспечивала бы быстрое задействование людей, обладающих полным набором навыков, необходимых в условиях кризиса. Таким образом, в вышеупомянутом проекте доклада отделов по кадрам и операциям указывается, что «создание этой системы будет продолжаться в пределах одного года — трех лет» при условии надлежащего финансирования. В 2018 году в отделе кадров начался проект по урегулированию ситуации.

75. В краткосрочной перспективе возможно несколько инициатив по улучшению существующей системы. **Таким образом, перечень имеющихся навыков, формализация и обзор критериев приема РПРЧС, а также разработка специальных стимулов или даже обязательство участвовать в реестре по крайней мере один раз в карьере, за исключением случаев объективных критериев личной несовместимости, следует рассмотреть в целях расширения имеющихся профилей и навыков.** Наконец, подготовка по чрезвычайным ситуациям выиграет от лучшей поддержки со стороны ВПП. Таким образом, тренинг ФВОРЧС (функциональное и вспомогательное обучение для реагирования в чрезвычайной ситуации) может быть если не систематизирован то, по крайней мере, гораздо более широко рекомендован.

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует создать расширенный и централизованный инструмент мониторинга для сотрудников ВПП, которые могут быть задействованы в чрезвычайных ситуациях, и формализовать доктрину рабочих отношений организации.

76. Окончательное решение о задействовании сотрудника ВПП в конечном итоге принадлежит его / ее линейному менеджеру, а в случае сотрудников страновых отделений - страновому директору. Становые отделения, сталкивающиеся с ситуациями L2/L3, вынуждены сокращать использование персонала на других участках чрезвычайных ситуаций. Однако нынешнее использование рамочной структуры L2 / L3 для ситуаций, порой длящихся более пяти лет, для организации означает значительную потерю гибкости. Кроме того, страновые директора не имеют особого стимула терпеть развертывание агента в рамках другой чрезвычайной ситуации. Теоретически существует более высокий уровень оценки значимости выбора назначения кадров в чрезвычайной ситуации: соответствующее региональное бюро. Однако роль регионального бюро в целом сокращается при ассигновании и распределении ресурсов между странами при отсутствии каких-либо четких руководств в этой области. Способность руководства адаптироваться к общим потребностям ВПП не отражена ни в одном показателе эффективности.

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует включить в оценку эффективности страновых и региональных директоров оценку их способности содействовать усилиям по адаптации кадров организации в период возникновения кризисов.

77. Несколько ключевых функций в чрезвычайных ситуациях требуют усиления. Это относится к специальным задачам координаторов по чрезвычайным ситуациям, редко отличным от страновых директоров у которых нет конкретного реестра. В более общем смысле, текущие обсуждения по созданию постоянного или временного подразделения, способного быстро внедрять исключительные ресурсы при активации новой чрезвычайной ситуации (всплеске), должны быть быстро завершены. Согласно внутренним документам, сметный бюджет, который может быть выделен для такого подразделения, будет составлять от 10 до 20 миллионов долларов в год.⁴⁰ Однако эту

⁴⁰ Цифры не прошедшие проверку

сумму следует рассматривать в свете значительных улучшений, которые это подразделение может подразумевать для организации. Кроме того, такое подразделение может нести ответственность за управление и совершенствование РПРЧС, в частности за счет разработки долгосрочной стратегии развития персонала с высоким потенциалом реагирования при чрезвычайных ситуациях, который будет нести функцию наставничества (распределение пар опытный / неопытный сотрудник в начале крупных операций), а также поиск двойного переназначения, к например, назначение утвержденных менеджеров L2 на L3, связанное с назначением менеджеров L1 на L2, с целью обучения новых поколений экспертов по чрезвычайным ситуациям. Хотя Внешний аудитор не может принять решение о том, как разворачивается такая инициатива, Внешний аудитор отмечает, что эти решения выиграют от быстрого решения, в контексте в очередной раз (ураганы, ситуация с Рохинджа и т. п.) продемонстрированной потребности в резервном персонале и единицах реагирования, готовых к немедленному развертыванию в свете текущих событий.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует перевести в оперативные сроки, начатые в 2017 году обсуждения, по вспомогательным функциям и инновационным планам, которые будут созданы для повышения гибкости команд в чрезвычайной ситуации (стимулы, наставничество, стратегия долгосрочного обучения персонала с высоким потенциалом в чрезвычайных ситуациях и т. д.).

VI. БЛАГОДАРНОСТЬ

78. Группа по аудиту хотела бы поблагодарить Отдел реагирования на чрезвычайные ситуации и поддержку (ОГЧСР), Отдел по бюджету и программированию (RMB) и Отдел кадров (HRM), к которым были сделаны запросы.

Конец замечаний аудита.

Сокращения, используемые в документе

ЦФРЧС	Центральный фонд по реагированию на чрезвычайные ситуации
ДРК	Демократическая Республика Конго
ЧО	чрезвычайная операция
ГЧСР	обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них
РПРЧС	реестр персонала по вопросам реагирования на чрезвычайные ситуации
ММБР	Межучрежденческий механизм быстрого реагирования
ВМК	Внутренний механизм кредитования проектов
СМНР	Счет для мероприятий по немедленному реагированию
ОГЧСР	Отдел готовности и поддержки в чрезвычайной ситуации и реагирования на них
ОЦГ	оперативная целевая группа
ДОЧПВ восстановлению	долгосрочная операция по оказанию чрезвычайной помощи и
СО	специальная операция
СДП	стандартный доклад о проекте
СЦГ	стратегическая целевая группа
ВН	временные назначения



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто семьдесят первая сессия

Рим, 29–31 мая 2018 года

**Заключение внешнего аудитора о разворачивании и сворачивании
ресурсов в ходе чрезвычайных операций**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Р.Беллину (Mr R.Bellin),
директору Службы внешнего аудита
Всемирной продовольственной программы
тел.: +3906 6513 2392**

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия её деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org



РЕЗЮМЕ

- Документ " Заключение внешнего аудитора о развертывании и сворачивании ресурсов в ходе чрезвычайных операций" представлен Совету для рассмотрения.
- Резюме "Заключение внешнего аудитора о развертывании и сворачивании ресурсов в ходе чрезвычайных операций" включено в основной документ, представленный Комитету для рассмотрения.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть документ "Заключение внешнего аудитора о развертывании и сворачивании ресурсов в ходе чрезвычайных операций" и представить замечания для рассмотрения Исполнительным советом.

Проект рекомендации

- **В соответствии со статьей XIV общего регламента ВПП Финансовый комитет ФАО рассмотрел документ "Заключение внешнего аудитора о развертывании и сворачивании ресурсов в ходе чрезвычайных операций" и представил свои замечания Исполнительному совету в докладе о работе своей 167-й сессии.**