



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 девяносто первая сессия

Рим, 16–20 мая 2022 года

Доклад Генерального инспектора за 2021 год – резюме заключений по результатам аудитов, выпущенных в 2021 году

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-ну Мике Тапио (Mika Tapio)

Генеральному инспектору, Канцелярия Генерального инспектора (OIG)

Тел.: +3906 5705 1900 – адрес эл. почты: Inspector-General-Office@fao.org

AUD0121 - Аудит Отдела рыбного хозяйства

1. Канцелярия Генерального инспектора (OIG) провела аудиторскую проверку Отдела рыбного хозяйства в период с июня по август 2020 года. Проверка охватила период с 2018 по 2019 год, но также отразила некоторые последующие события, произошедшие в 2020 году.

2. Первоначальная цель аудита заключалась в оценке приемлемости и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в Департаменте рыболовства и аквакультуры; однако Департамент был упразднен в результате изменения организационной структуры, которое было проведено в ФАО в середине 2020 года. Соответственно, OIG сузила охват аудита до тех областей, в которых существовала преемственность между работой и обязанностями старого департамента и нового Отдела рыбного хозяйства. OIG исключила из сферы своей проверки те области управления, в отношении которых на момент проведения ревизии еще не были определены организационные механизмы, в частности, деятельность по разработке программ и планированию работы. На момент проведения ревизии Отдел рыбного хозяйства завершал выработку своей новой структуры, включая перераспределение функций, находившихся в ведении расформированных подразделений.

3. Отдел рыболовства и аквакультуры (NFI) отвечает за разработку политики, стратегий и директивных указаний, сбор данных, анализ и отчетность, а также за предоставление технических услуг членам ФАО по вопросам управления рыбным хозяйством, экономики и политики; информации и статистики; рыбопродуктов и промышленности; сохранения и устойчивости; промысловых операций и технологии; чрезвычайных ситуаций и восстановительных работ в области рыболовства и аквакультуры.

Основные замечания и выводы

4. Аудиторы пришли к заключению, что в целом: внутренний контроль проводился, как полагалось, руководство проектами осуществлялось надлежащим образом и Отдел придерживался установленных принципов политики и процедур. Таким образом, OIG оценила процессы руководства, управления рисками и контроля NFI как **удовлетворительные**.

5. Несмотря на вышесказанное, аудиторская проверка также выявила ряд областей, в которых желательны дальнейшие улучшения:

- необходимо укрепить деятельность по управлению рисками;
- в Отделе отсутствовал план коммуникаций с четкими целями и показателями;
- планы закупок были неполными;
- открытые заказы на поставку и письма-соглашения не подвергались тщательному мониторингу;
- необходимо усилить контроль за расходами по проектам;
- не отслеживалось прохождение обязательного обучения;
- информационная система управления Программой деятельности на местах не обновлялась на регулярной основе с внесением соответствующей документации; и
- с 2013 года не проводился анализ положения дел в области гендерной проблематики.

Согласованные мероприятия

6. В докладе содержатся восемь согласованных мероприятий, направленных на решение этих проблем. Отдел обязался полностью завершить все мероприятия к декабрю 2021 года.

AUD0221 – Аудит Представительства ФАО Камбодже

7. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Камбодже в феврале и марте 2020 года. При том, что в рамках аудита был рассмотрен период с января по декабрь

2019 года, в настоящем докладе также отражены последующие события по состоянию на февраль 2021 года.

Основные замечания и выводы

8. В целом OIG оценила работу Представительства по внедрению системы внутреннего контроля как **требующую определенных улучшений**.

Руководство:

- Представительство укрепило свою структуру управления и оперативный потенциал после найма главного технического советника в апреле 2020 года. По оценке OIG, восемь из 43 контрольных точек, содержащихся в вопроснике по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы лишь частично (включая две, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью), а одна не была реализована. Однако в целом, по оценке OIG, потенциал Представительства и система внутреннего контроля были признаны приемлемыми.
- Представительство улучшило показатели завершения шести обязательных учебных курсов ФАО по ключевым темам, касающимся предотвращения мошенничества и поведения, ожидаемого от сотрудника ФАО. Однако в Представительстве не был создан конфиденциальный канал для получения и рассмотрения жалоб относительно сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО.
- Представительство представило журнал учета рисков и план по предотвращению мошенничества на 2019 год, в которых, в соответствии с требованиями, были четко сформулированы заявления о рисках, соответствующие меры контроля и смягчения последствий и намечены сроки проведения мер по каждому риску.
- Представительство активно распространяло информацию о мандате ФАО, взяв на себя ключевые функции в страновой группе Организации Объединенных Наций и национальных технических рабочих группах. Опрошенные OIG ключевые заинтересованные стороны высоко оценили технические преимущества ФАО и отметили вклад Представительства и его ответственный подход к совместной подготовке программ.

Оперативная деятельность:

- Представительство должно образом вело документацию о наборе персонала, определяло ставки заработной платы по установленной шкале и проводило служебную аттестацию персонала в соответствии с требованиями.
- В Представительстве велась должная документация по процессу закупок в соответствии с установленными процедурами. Однако годовой план закупок был неполным и неэффективно использовался для планирования закупок.
- За исключением двух случаев, Представительство надлежащим образом вело регистрацию банковских реквизитов получателей платежей в Глобальной системе управления ресурсами (ГСУР). Однако было выявлено чрезмерно частое осуществление платежей по чекам на сумму более 1 млн долл. США, в том числе для выплаты заработной платы. Кроме того, имели место задержки в погашении авансов на покрытие путевых и операционных расходов с превышением 90-дневного срока.
- В ходе выборочной физической проверки активов и рассмотрения подтверждающей документации по отобраным списанным активам отклонений замечено не было. Однако реестр активов был неточным и неполным из-за ошибок в указании материально ответственных лиц и пробелов в информации о местонахождении активов.
- Работа Представительства соответствовала минимальным требованиям по управлению рисками безопасности, и весь персонал прошел обязательную подготовку по вопросам безопасности. Однако Представительство не пользовалось системой экстренной связи ФАО и в качестве меры безопасности использовало поддерживаемую в ручном режиме систему связи по телефону для оповещения о чрезвычайных ситуациях.

Программа:

- Представительство подписало Рамочную программу сотрудничества (РПС) на 2019—2023 годы только в июне 2020 года, поэтому ход выполнения РПС не был отражен в годовом докладе за 2019 год. Хотя Представительство еще не полностью заполнило свою матрицу мобилизации ресурсов, оно, вероятно, удовлетворит потребности в ресурсах для РПС, учитывая тот факт, что по состоянию на декабрь 2020 года, четыре проекта с общим бюджетом 38,4 млн долл. США находились на этапе заключительных консультаций.
- В рамках двух крупных проектов с учетом гендерной проблематики Представительство выделило требуемые 30 процентов своего общего бюджета на проекты, связанные с гендерной проблематикой, и 80 процентов сотрудников прошли обязательный курс обучения по гендерным вопросам. Однако шесть из 19 текущих проектов не имели гендерных маркеров.
- В ходе проверки двух отобранных проектов было установлено, что Представительство действовало в соответствии с установленным процессом разработки проектов. Однако проекты в рамках Программы технического сотрудничества не предусматривали механизмов подачи жалоб бенефициарами о возможных нарушениях экологических или социальных стандартов ФАО.
- В двух самых крупных проектах в портфеле с общим бюджетом более 25 млн долл. США были выявлены значительные и повторяющиеся задержки в реализации проектов. Один проект был завершен с задержкой более чем на два года; в то время как в течение первого года реализации другого нового проекта Представительство достигло менее 50 процентов запланированных результатов.
- Представительство составило план мониторинга своего портфеля проектов, который осуществляется при поддержке двух национальных сотрудников, отвечающих за мониторинг. В целом Представительство также выполнило требования к отчетности по проектам, хотя и с некоторыми задержками по одному проекту.

Согласованные мероприятия

9. В докладе содержится десять мероприятий, которые Представительство согласилось провести. Представительство обязалось полностью завершить все мероприятия к декабрю 2022 года.

AUD0321 – Аудит Представительства ФАО в Суринаме

10. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Суринаме в период с мая по июль 2020 года. При том, что в рамках аудита был рассмотрен период с января 2019 года по март 2020 года, в настоящем докладе также отражены некоторые последующие события по состоянию на февраль 2021 года.

11. Представительство в Суринаме является подразделением с аккредитацией в нескольких странах при том, что резиденция Представителя ФАО (ПрФАО) находится в Представительстве в Тринидаде и Тобаго. Крупнейшим проектом в Суринаме с бюджетом в размере 15 млн долл. США руководил главный технический советник на месте, а другие проекты находились под управлением Представительства в Тринидаде и Тобаго.

Основные замечания и выводы

12. В целом OIG оценила работу Представительства **как требующую значительных улучшений** в том, что касается реализации системы внутреннего контроля, в основном из-за пробелов в осуществлении проектов, что привело к значительным задержкам.

Руководство:

- В Представительстве налажен четкий порядок подотчетности, и численность подотчетных сотрудников представляется обоснованной. По оценке OIG, 25 из 43 контрольных точек, содержащихся в вопроснике по внутреннему контролю 2019 года, были реализованы лишь частично (включая пять, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью), а одна не была реализована.
- В Представительстве не был создан конфиденциальный канал для получения и рассмотрения жалоб относительно сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО. Кроме того, по состоянию на февраль 2021 года от 33 до 53 процентов сотрудников не прошли шесть обязательных учебных курсов по ключевым темам, касающимся предотвращения мошенничества и поведения, ожидаемого от сотрудника ФАО.
- Представительство не представило годовой журнал учета рисков и план предотвращения мошенничества на 2019 год. При том, что в 2020 году план предотвращения мошенничества был представлен, в большинстве случаев заявления о рисках были сформулированы нечетко. OIG была особенно обеспокоена тем, что в Представительстве не в полной мере был устранен риск, связанный с отсутствием соглашения со страной пребывания, которое необходимо для защиты привилегий и иммунитетов Организации.
- Проведенные OIG собеседования показали, что основные заинтересованные стороны воспринимают ФАО как ценного партнера. Представительство имело план действий в области коммуникаций для привлечения внимания к проектам и обеспечения поддержки проектных мероприятий со стороны местного сообщества и заинтересованных сторон.

Оперативная деятельность:

- Ставки заработной платы в Представительстве не определялись в соответствии с установленной шкалой, причем заработная плата некоторых местных сотрудников выплачивалась в местной валюте, а других – в долларах США без надлежащего утверждения. В сентябре 2020 года Представительство получило разрешение Отдела людских ресурсов на выплаты всему персоналу в долларах США в течение шести месяцев, но установленная шкала окладов для местного персонала не применялась.
- В Представительстве были составлены годовые планы закупок товаров на 2019 год (3,4 млн долл. США) и 2020 год (5,2 млн долл. США), но фактические закупки составили лишь 2 процента и 13 процентов от запланированных потребностей, соответственно.
- При осуществлении 24 платежей в форме банковских переводов на общую сумму 145 000 долл. США банковские реквизиты поставщиков не были зарегистрированы в общеорганизационной системе. Однако, впоследствии Представительство предприняло действия, чтобы исправить ситуацию.
- Представительство приняло меры для устранения тех несоответствий и ошибок в реестре активов, которые были выявлены в ходе аудиторской проверки.
- В течение отчетного периода Представительство участвовало во всех совещаниях Группы по обеспечению безопасности, но не осуществляло меры управления рисками в области безопасности

Программа:

- РПС на 2016–2019 годы была продлена до 2020 года. В нее входили показатели результатов, связанные с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и региональными инициативами, но не с соответствующими целями в области устойчивого развития. Представительство допускало ошибки в оценке средств при разработке РПС. Что касается мобилизации

ресурсов, то Представительство значительно превысило свои общие потребности в рамках РПС, которые составляли 3,4 млн долл. США, когда ему в 2017 году удалось получить проект с бюджетом 15 млн долл. США.

- Представительство учитывало гендерную проблематику при составлении матрицы результатов РПС, но не осуществляло никаких проектов, способствующих достижению гендерного равенства. В Представительстве не проводился критический анализ работы по гендерной проблематике и не был составлен план действий для обеспечения всестороннего учета этой тематики. По состоянию на февраль 2021 года лишь 60 процентов персонала прошли обязательный курс обучения по гендерным вопросам.
- В целом в Представительстве осуществлялся адекватный контроль в плане подготовки проектов, хотя для обеспечения соответствия Руководящим принципам экологического и социального управления и требуются некоторые улучшения.
- В реализации проектов наблюдались значительные задержки. По самому крупному проекту с бюджетом в размере 15 млн долл. США Представительство отчиталось о реализации всего 3,9 млн долл. США. В эту сумму входят заявки на покупку на сумму 1,8 млн долл. США, которые оставались невыполненными с августа 2020 года. Остальные 2,1 млн долл. США преимущественно включали расходы на персонал в размере 1,4 млн долл. США. Учитывая тот факт, что ожидаемая дата завершения проекта приходится на ноябрь 2021 года, OIG выразила обеспокоенность в связи с тем, что Представительству будет очень сложно завершить проект. Это подвергает Представительство как операционным, так и репутационным рискам.
- По трем выборочно проверенным проектам Представительство выполнило требования к отчетности, указанные в проектной документации, и своевременно представило донорам отчеты о ходе реализации.

Согласованные мероприятия

13. В докладе содержится 10 мероприятий, которые Представительство согласилось провести. Представительство обязалось полностью завершить все мероприятия к декабрю 2021 года.

AUD0421 – Аудит процедур ФАО по санкциям

14. OIG провела аудиторскую проверку процедур ФАО по санкциям в период с июля по сентябрь 2020 года. Предметом ревизии стала деятельность Комитета ФАО по санкциям со времени его учреждения в 2014 году, причем особое внимание уделялось организационным механизмам, действовавшим с января 2018 года по декабрь 2019 года (предыдущие и последующие периоды учитывались, если они имели отношение к рассматриваемому периоду).

15. Цель аудита заключалась в оценке достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля для обеспечения прозрачных, эффективных, справедливых и своевременных санкционных процедур.

16. Осуществление процедур по санкциям регулируются Процедурами наложения санкций на поставщиков ФАО 2014 года и Руководящими принципами применения санкционных процедур ФАО 2014 года. Поскольку эти документы не были скорректированы с учетом недавних структурных изменений в штаб-квартире, они включают ссылки на подразделения и должности, которых больше не существует. В настоящем документе сохранены некоторые ссылки на эти подразделения и функции для того, чтобы обеспечить согласованность с Процедурами и Руководящими принципами.

17. Все заявления о мошенничестве и коррупции со стороны третьих сторон, участвующих в программах и операциях ФАО, поступают в Группу OIG по проведению расследований, которая проводит расследования и передает дела в Комитет по санкциям в тех случаях, если

имеется достаточно доказательств, подтверждающих обвинения о том, что третья сторона совершила действия, подпадающие под санкции.

18. Проведя оценку соответствующей документации, которая ему представляется по каждому делу, Комитет по санкциям определяет, участвовала ли третья сторона в действиях, наказуемых санкциями. Затем Комитет по санкциям может рекомендовать соответствующие санкции или иные корректирующие и реабилитационные меры. Ранее эти рекомендации представлялись на рассмотрение заместителю Генерального директора – руководителю Департаменту общеорганизационного обслуживания, людских ресурсов и финансов (ADG-CS), а с августа 2020 года – директору Отдела логистических услуг (директору CSL). С 2015 года в Комитет по санкциям было передано 28 дел, причем десять из них были переданы в 2018 и 2019 годах.

19. Кроме того, Комитет по санкциям, который призван защищать интересы Организации, отвечает за принятие или отклонение запросов о временной приостановке работы поставщика, поданных OIG на любом этапе расследования или производства по санкциям.

20. Ранее никакой проверки санкционных процедур ФАО не проводилось. В феврале 2019 года заместитель Генерального директора – руководитель Департамента общеорганизационного обслуживания (CS), представил Консультативному комитету по надзору доклад о накопленном опыте, который был подготовлен на основе критического анализа дел с 2015 года. В ходе настоящей аудиторской проверки был отслежен статус выполнения рекомендаций, содержащихся в докладе о накопленном опыте.

Основные замечания и выводы

21. В целом, OIG оценила существующие стратегии и процессы, которые были введены для обеспечения прозрачности, эффективности, справедливости и своевременности санкций, как **требующие значительных улучшений**. В ходе проверки был выявлен ряд проблем, требующих внимания руководства для совершенствования процедур наложения санкций на поставщиков ФАО, их применения и эффективности налагаемых санкций. А именно:

- Ответственность за осуществление Процедур не была ясно определена или не совсем понятна некоторым заинтересованным сторонам. Эта неясность еще больше усугубилась в результате недавней реорганизации ФАО. OIG с удовлетворением отмечает, что на этапе подготовки аудиторского доклада руководство возложило ответственность за Процедуры на директора Отдела логистических услуг (CSL).
- Некоторые аспекты Процедур наложения санкций не были четко определены, а Руководящие принципы не содержали дополнительных разъяснений в отношении конкретных шагов или критериев, в том числе по следующим вопросам: как временное отстранение сказывается на взаимоотношениях ФАО с поставщиками; какие факторы служат причиной для продления временного отстранения; как определяются отягчающие и смягчающие обстоятельства и как они влияют на выбор санкций; как определены сроки завершения некоторых ключевых этапов процесса; и каковы правила проведения дистанционных совещаний. Уточнение Процедур наложения санкций поможет принимать решения и снизит вероятность того, что решения будут оспариваться поставщиками.
- Комитет по санкциям столкнулся с рядом проблем, которые сказались на последовательности его подхода и эффективности работы, в том числе с тем, что вакансии на должности председателя, заместителя председателя и ADG-CS оставались незаполненными на протяжении большей части 2018 года и части 2019 года, и не были заполнены несколько должностей в списке кандидатов Комитета по санкциям. Это привело к сложностям в обеспечении кворума для проведения совещаний; к задержкам разбирательств; и к тому, что в ряде случаев помощник Секретаря выполнял функции Председателя (в нарушение Процедур), чтобы избежать длительных задержек в разбирательстве.

- Время, затрачиваемое на вынесение решений по делам, значительно варьировалось от четырех месяцев до более трех лет, что приводило к длительному отстранению поставщиков. Это лишало их права на справедливое и своевременное решение и лишало Организацию возможности работать с соответствующими поставщиками.
- Несмотря на то, что функции Секретаря Комитета по санкциям официально возложены на штатного сотрудника, их выполнял консультант, работавший на основе краткосрочных контрактов без необходимой поддержки и надзора со стороны назначенного Секретаря. Это нарушало бесперебойность работы Комитета по санкциям, сказавшись, в частности, на планировании заседаний и своевременности подготовки необходимых материалов для заседаний. Кроме того, не в надлежащем порядке выполнялись такие задачи Секретариата, как протоколирование материалов дел и составление стенограмм заседаний. OIG не была предоставлена полная документация по отдельным делам, включая большую часть протоколов заседаний Комитета по санкциям за рассматриваемый период.
- Члены Комитета по санкциям не всегда могли должным образом рассмотреть дела из-за того, что объемные документы по многим делам были представлены с опозданием. Принятие решений посредством электронной почты также не способствовало обоснованному рассмотрению дел. Эти проблемы были связаны с трудностями в созыве заседаний, что в некоторых случаях приводило к тому, что на каждом заседании рассматривалось несколько дел, а сами заседания назначались в последний момент.
- На владельцев предприятий-поставщиков, их сотрудников, агентов или представителей не возлагалась личная ответственность за совершение подпадающих под санкции действий, поскольку санкции не применялись к сопричастным лицам. Таким образом, эти лица по-прежнему имели право вести дела с ФАО, что подрывало эффективность санкций ФАО.

Согласованные мероприятия

22. В докладе содержатся указания на шесть мероприятий, которые руководство согласилось провести. Руководство обязалось полностью завершить все мероприятия к июню 2022 года.

AUD0521 - Аудит Представительства ФАО в Конго

23. OIG провела аудиторскую проверку Представительства ФАО в Конго в августе и сентябре 2020 года. При том, что в рамках аудита был рассмотрен период с января 2019 года по июнь 2020 года, в настоящем докладе также отражены последующие события по состоянию на март 2021 года.

Основные замечания и выводы

24. В целом OIG оценила работу Представительства в части внедрения системы внутреннего контроля как **неудовлетворительную**.

Руководство:

- В Представительстве отсутствовала надлежащая структура управления оперативной деятельностью. Организационная структура этого подразделения не отражала реальное укомплектование штатов, роли и обязанности сотрудников были неясными, а также отсутствовало распределение обязанностей. Система контроля была слабой, а персонал был плохо осведомлен о внутреннем контроле. Что касается вопросника по внутреннему контролю 2019 года, то по оценке OIG, 27 из содержащихся в нем 43 контрольных точек были реализованы лишь частично (включая восемь, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью).

- В Представительстве не был создан конфиденциальный канал для получения и рассмотрения жалоб относительно сексуальной эксплуатации и насилия со стороны сотрудников ФАО. Кроме того, процент завершения шести обязательных учебных курсов, направленных на повышение осведомленности по этическим вопросам, был низким – от 18 до 36 процентов.
- Представительство представило годовой журнал учета рисков и план предотвращения мошенничества, но оно оценило все риски мошенничества как низкие, несмотря на системные пробелы и недостатки в системе внутреннего контроля, которые были выявлены в ходе этой аудиторской проверки. Представительство отчиталось о том, что оно полностью выполнило пять мер по снижению рисков, хотя результаты проверки показали иное.
- Представительство активно продвигает мандат ФАО в стране. Представительство имело план действий в области коммуникаций для привлечения внимания к проектам и обеспечения поддержки проектных мероприятий со стороны местного сообщества и заинтересованных сторон. Опрошенные ОИГ ключевые заинтересованные стороны рассматривают ФАО как ценного партнера, особенно в том, что касается технических экспертных знаний Организации в сфере разработки проектов и сокращения масштабов нищеты в сельских районах.

Оперативная деятельность:

- Набор местного персонала был признан непрозрачным; кадровый учет велся не в полном объеме и не был точным; и ставки заработной платы местного персонала не были должным образом обоснованы. Круг полномочий местных внештатных сотрудников (ВШС) был неполным и не отражал их фактические обязанности. Как следствие этого, например, оказалось сложно определить, какие сотрудники занимаются закупками, и от них не требовалось представлять ежегодные декларации о доходах и финансовых активах.
- Закупки осуществлялись сотрудниками, не уполномоченными это делать. Серьезные пробелы были обнаружены в распределении обязанностей. Помощник по информационным технологиям, который выполнял функции главного закупщика, также был назначен председателем местного комитета по закупкам. В отсутствие надлежащего учета процесс закупок не был прозрачным. Были отмечены случаи, когда заказы на покупку составлялись до заседания местного комитета по закупкам, а в некоторых случаях они заполнялись после получения счетов-фактур. Представительство также не оценивало убытки и не выставило неустойки в случае несвоевременных поставок.
- В период, охватываемый проверкой, при осуществлении более 70 процентов платежей в форме банковских переводов в местной валюте Представительство не регистрировало банковские реквизиты поставщиков в ГСУР. В списке 45 661 активных поставщиков было обнаружено 500 дублирующих записей, а в ГСУР была зарегистрирована банковская информация лишь 95 поставщиков. Представительством также были утверждены многочисленные операционные авансы; разрешено урегулирование авансовых выплат в срок свыше 90 дней; и произведены расчеты без проверки подтверждающих документов.
- В Представительстве не проводилась ежегодная физическая проверка имущества, а реестр активов был недостоверным. Принимая во внимание численность персонала, количество активно используемого имущества было слишком велико. Кроме того, лишь 43 из 241 используемых Представительством автомобилей были застрахованы.
- Представительство участвовало в совещаниях Группы по обеспечению безопасности, но не полностью выполняло требования в отношении мер по управлению рисками в этой сфере.

Программа:

- В РПС Представительства входят показатели результатов, связанные с соответствующими целями в области устойчивого развития и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, и существует большая вероятность того, что оно сможет выполнить целевой показатель для покрытия потребностей в рамках РПС в размере 12,1 млн долл. США. Однако оно превысило имеющиеся средства на момент создания РПС.
- Представительство не провело страновую гендерную оценку и общий гендерный анализ. Оно либо не применяло гендерную маркировку проектов, либо – в большинстве случаев – применяло ее неправильно.
- На этапе подготовки проектов Представительство не рассмотрело вопрос о включении во все свои проекты механизмов получения и рассмотрения жалоб, касающихся обвинений в потенциальном нарушении экологических и социальных стандартов ФАО, а посему и не создало такие механизмы.
- Что касается реализации проектов, то в течение аудируемого периода при осуществлении 13 из 18 действующих проектов постоянно возникали задержки. Представительство отбирало всех поставщиков услуг без конкурса и уделяло недостаточно внимания руководству их работой. Бюджетный контроль за проектными расходами был слабым, что приводило к перерасходу средств по проектам.
- В Представительстве существовала группа, занимающаяся мониторингом, но не было плана, предусматривающего надлежащий охват мероприятий по мониторингу проектного портфеля. Отчеты по проектам содержали противоречивые данные, которые не были должным образом подкреплены доказательствами проектных достижений.

Согласованные мероприятия

25. В докладе содержится 14 мероприятий, которые Представительство согласилось провести. OIG рассматривает 11 из них как высоко приоритетные, поскольку уровень риска для Организации, скорее всего, возрастет ввиду ожидаемого расширения Представительства в связи с тем, что два проекта на общую сумму 30,2 млн долл. США находятся на заключительном этапе консультаций. Представительство обязалось полностью завершить все мероприятия к декабрю 2022 года.

AUD0621 - Аудит обучения и подготовки сотрудников

26. OIG провела аудиторскую проверку обучения и подготовки сотрудников в рамках своего двухлетнего плана работы на период 2020–2021 годов. В период с ноября 2020 по март 2021 проводилась аудиторская проверка на местах. Цель ревизии заключалась в оценке эффективности и действенности мероприятий по обучению и подготовке персонала в плане достижения общеорганизационной цели создания, поддержания и укрепления потенциала сотрудников, чтобы они могли внести вклад в выполнение миссии ФАО.

Основные замечания и выводы

27. OIG пришла к выводу, что механизмы и процедуры управления, относящиеся к планированию, мониторингу, реализации и оценке деятельности по обучению и подготовке персонала, **необходимо несколько улучшить**, чтобы обеспечить их большее соответствие требованиям в плане компетентности, создания потенциала и управления производительностью, а также повысить эффективность и действенность использования организационных ресурсов, выделяемых на обучение персонала.

28. Старшее руководство закрепило базовые механизмы управления обучением и подготовкой персонала, в том числе: i) специальные руководства, процедуры, инструкции и

матричные модели для планирования, составления бюджета, реализации и мониторинга различных видов деятельности; и ii) четко определенные и распределенные роли, обязанности, полномочия и подотчетность ключевых участников, участвующих в организации обучения и подготовки персонала.

Структура обучения:

29. С точки зрения системы в целом, общеорганизационные политические установки и правила обучения и подготовки персонала не собраны воедино и содержатся в нескольких источниках. Не существует универсального источника, определяющего для соответствующих субъектов и заинтересованных сторон стратегическую направленность и концепцию ФАО в отношении того, на что должно быть направлено обучение и подготовка персонала.

30. Кроме того, в созданных старшим руководством механизмах есть два фундаментальных пробела, которые снижают эффективность и результативность деятельности по обучению и подготовке персонала как на корпоративном уровне, так и на уровне подразделений:

i) отсутствие упорядоченных руководств по планированию, мониторингу и оценке практического обучения и подготовки персонала на уровне подразделений вне курсов формального обучения. Это касается, например, обучения на рабочем месте, использования профессиональных и технических форумов и временных заданий для развития навыков; и ii) отсутствие внимания к определению и оценке долгосрочных потребностей для лучшего согласования обучения и подготовки персонала с долгосрочными стратегиями Организации.

31. Следовательно, необходимо создать такую структуру обучения, которая сведет воедино общеорганизационную политику, правила, руководящие принципы и процедуры проведения различных предусмотренных Организацией мероприятий по обучению и подготовке персонала и будет гармонично сочетаться с системой кадрового обеспечения и мобильности Отдела людских ресурсов.

Операционные процедуры:

32. В целом было установлено, что процедуры и механизмы контроля, установленные старшим руководством для управления и регулирования деятельности по обучению и подготовке персонала, соблюдаются и применяются соответствующими субъектами. Эти процедуры и механизмы контроля обеспечивают разумную гарантию того, что ресурсы, выделенные на обучение и подготовку персонала, используются в соответствии с применимой политикой и правилами и способствуют достижению намеченных целей.

33. Тем не менее, аудиторская проверка выявила следующие недостатки, требующие внимания старшего руководства для улучшения планирования, проведения, контроля и оценки мероприятий по обучению и подготовке персонала:

- 1) недостатки планирования учебных мероприятий на уровне подразделений и неупорядоченное планирование, мониторинг и оценка других учебных мероприятий;
- 2) отсутствие ясности в отношении основополагающих принципов и применимости верхнего предела затрат на внешнее обучение, что приводит к невозможности провести учебные мероприятия, которые представляются необходимыми на уровне подразделений;
- 3) чрезмерный контроль в отношении заявок на внешнее обучение и их ручная обработка, что снижает гарантии оптимального использования ресурсов организации; неполное использование бюджетных ассигнований; и
- 4) отсутствие оценки результатов подготовки и обучения.

Согласованные мероприятия

34. Отдел людских ресурсов согласился реализовать, в координации с другими заинтересованными сторонами следующие пять указанных в этом докладе мероприятий для решения выявленных проблем (по мере необходимости):

- создать комплексную структуру обучения;
- провести оценку существующего подхода к определению бюджетных ассигнований подразделений на обучение;
- проанализировать разумность верхнего предела затрат на внешнее обучение;
- провести оценку действующих процедур рассмотрения и утверждения заявок на внешнее обучение; и
- пересмотреть процедуры обработки индивидуальных заявок на внешнее обучение, с тем чтобы ограничить функции Подотдела обучения и оценки показателей работы Отдела людских ресурсов проведением достоверного обоснованного обзора и утверждения.

AUD0721 – Аудит структуры управления и потенциала децентрализованных представительств

35. OIG провела аудиторскую проверку структуры управления и потенциала децентрализованных представительств (ДП) в период с октября 2020 года по июнь 2021 года. В ходе аудиторской проверки основное внимание было уделено структуре ДП, их кадровому потенциалу и распределению ресурсов. Предметом ревизии стал период с 1 января 2020 года по 31 марта 2021 года. В ходе аудита учитывались предыдущие и последующие периоды, имеющие отношение к анализу документации.

Основные замечания и выводы

36. В целом, OIG оценила процессы, обеспечивающие эффективность структуры управления и потенциал ДП, как **требующие значительных улучшений**, как описано ниже.

Структура управления:

- Руководящие органы ФАО поддержали децентрализацию Организации и в течение многих лет давали общие указания относительно условий создания ДП (последние содержатся в нескольких решениях). ФАО открыла свое первое Региональное представительство в 1946 году, а первое страновое представительство (СП) – в 1976 году. К декабрю 2020 года у ФАО было 167 ДП¹ в 154 странах. Однако у Организации не было четкой политики децентрализации или надежного процесса определения управленческой структуры и потенциала ДП.
- В 2012 году Организация разработала ряд критериев для определения минимальных потребностей различных страновых представительств в плане потенциала, но они со временем устарели и оказались недостаточно гибкими для удовлетворения меняющихся нужд СП. Организация провела несколько обзоров для того, чтобы улучшить структуру ДП, но рекомендации по итогам этих обзоров не были полностью выполнены. По состоянию на июнь 2021 года проводился обзор трансформации СП.
- Проведенные OIG аудиторские проверки СП выявили недостатки в структурах управления, которые способствовали возникновению некоторых системных пробелов в системе внутреннего контроля. Кроме того, 55 процентов респондентов опроса, проведенного OIG в рамках настоящей ревизии, отметили, что структура управления их представительств не способствует эффективному и действенному управлению операциями, а возможности надзора недостаточны.

¹ Под децентрализованными представительскими подразделениями подразумеваются представительства ФАО за пределами ее штаб-квартиры. Существуют различные типы ДП, такие как региональные представительства, субрегиональные представительства, страновые представительства и бюро по связи.

- Политика, регулирующая делегирование полномочий ДП, которая определена в соответствующих разделах Руководства ФАО, устарела и препятствует эффективному функционированию системы подотчетности. Организация делегировала полномочия ДП без периодической оценки их возможностей и механизмов разделения обязанностей. Руководящие указания и инструменты не обеспечивают достаточный уровень мониторинга надлежащего выполнения делегированных полномочий. По состоянию на июнь 2021 года руководство начало проводить некоторые меры для исправления этой ситуации.

Кадровый потенциал:

- Признавая ограниченность ресурсов, ОИС пришла к выводу, что распределение штатных должностей между СП было непоследовательным. Штатные должности распределялись между СП без должного учета их размера и сложности их операций.
- Критерии определения классификации должностей ПрФАО и субрегиональных координаторов были недостаточными. Хотя в 2017 году Совет по общеорганизационной политике и программам дал рекомендации по классификации руководителей ДП и корректировке штатного расписания СП, эти рекомендации не были выполнены в полной мере. В некоторых случаях представители ФАО получали повышение за хорошую работу, при этом в других случаях при назначении нового ПрФАО или субрегионального координатора уровень должностей понижался. Эти решения не были подкреплены оценками классификации должностей. Это привело к тому, что должности ПрФАО классифицируются на уровне от С-4 до Д-2, что не всегда соответствует размеру и сложности задач СП. Несмотря на то, что руководство повысило уровень всех ПрФАО с С-4 до С-5 (по состоянию на март 2021 года), несоответствие между классификацией ПрФАО и размерами и сложностью задач СП сохранилось.
- Пробелы в планировании замещения должностей ПрФАО негативно сказались на эффективности и результативности практической деятельности. По состоянию на март 2021 года в десяти СП обязанности ПрФАО временно исполняли старшие должностные лица других учреждений Организации Объединенных Наций (в том числе один сроком более года и четыре сроком более шести месяцев), что не является устойчивой практикой, особенно в СП, проводящих крупные и сложные операции. Поскольку эти лица не являются сотрудниками ФАО, они не могут нести ответственность за свои решения. Однако по состоянию на июнь 2021 года были приняты решения о заполнении всех этих десяти вакантных должностей ПрФАО, и отобранные кандидаты уже входили в курс дел.
- Реализация программ в ДП в основном зависела от использования внештатных сотрудников, которые в марте 2021 года составляли примерно 86 процентов от общего числа персонала ФАО. Однако, хотя ДП считали использование ВШС более рентабельным и гибким вариантом, чем использование штатных сотрудников, правила, регулирующие найм ВШС, не отвечали оперативным требованиям. Например, серьезные проблемы для ДП создает требование об обязательном перерыве в работе каждые 11 месяцев и ограничение надзорных функций, которые могут выполнять ВШС. Это привело к повышению нагрузки на администрацию и использованию неэффективных обходных решений.
- Штатные структуры ДП не имели программной направленности. Несмотря на нехватку ресурсов, штатные должности по регулярной программе (РП) не всегда использовались для обеспечения преемственности ключевых программных функций, а некоторые штатные должности РП были выделены для выполнения не имеющих критической важности административных функций.
- Шестьдесят процентов респондентов проведенного ОИГ опроса указали, что процесс заполнения вакантных должностей, его продолжительность, принятие решений и использование неизрасходованных средств в связи с приостановкой найма на

утвержденные должности, финансируемые за счет РП, не были четко доведены до персонала.

Распределение ресурсов:

- Выделение средств из бюджета РП из штаб-квартиры в СП в основном осуществлялось через региональные представительства. С 2012 года доля бюджетных ассигнований в рамках РП для пяти регионов оставалась примерно одинаковой для каждого двухгодичного периода без учета меняющихся потребностей СП в соответствующих регионах.
- Более 90 процентов от общего объема ассигнований по линии РП для СП составляли затраты на персонал, которые управлялись как пул ресурсов на региональном уровне. Этот процесс не был прозрачным, так как бюджеты на кадровое обеспечение отражались в финансовых отчетах региональных представительств, а кадровые расходы регистрировались на страновом уровне.
- По мере наблюдавшегося в последние годы роста числа ДП начала ощущаться нехватка ресурсов РП, что сократило возможности СП в плане проведения информационно-пропагандистской деятельности и мобилизации ресурсов. Кроме того, СП оказалось сложно оказывать поддержку реализации программ на местах, поскольку они не получали оплаты косвенных вспомогательных расходов, а прямые вспомогательные расходы оплачивались лишь частично и с задержками, что препятствовало эффективному осуществлению операций.
- СП не могли с выгодой применять правила перевода средств между статьями бюджета, которые позволяют перенаправлять средства от незаполненных штатных должностей на другие оперативные нужды, поскольку они хранятся и контролируются региональными представительствами.
- Предоставляемые СП руководящие указания относительно критериев выделения ассигнований на кадровое обеспечение были недостаточными. Кроме того, в Организации использовались шесть корпоративных систем управления бюджетом, которые не были должным образом взаимосвязаны, что приводило к трудностям при сверке данных в целях контроля за исполнением бюджета.
- По оценкам Организации, ежегодная экономия средств в результате ее участия в Программе повышения эффективности Организации Объединенных Наций составляет 8,5 млн долл. США. Однако на момент проведения аудита сведения о планируемой экономии средств и исходных показателях были неполными. Кроме того, в отсутствие круга полномочий владельцев проекта, проектных групп в штаб-квартире и региональных представительств не было никаких гарантий того, что надежная и своевременная информация будет легко доступна для принятия решений, например, в отношении выделения ресурсов ДП.

Согласованные мероприятия

37. В докладе отмечены 12 мероприятий, которые были согласованы с руководством ФАО и которые руководство обязалось полностью реализовать к декабрю 2024 года. При том, что осуществление структурных изменений в ДП является сложной задачей, требует много времени и зависит от неоднозначных мнений различных участников и заинтересованных сторон, ОIG считает, что необходимо добиться последовательности при решении давних проблем, освещенных в настоящем докладе, что, по мнению ОIG, следует начать с разработки четкой политики децентрализации. Нарушения такой политики и обстоятельства, препятствующие ее выполнению, должны быть задокументированы, а последствия рисков оценены и представлены на рассмотрение руководства.

AUD0821 – Аудит Представительства ФАО на Филиппинах

38. ОIG провела выездную аудиторскую проверку Представительства ФАО на Филиппинах в сентябре 2019 года. Ввиду того, что должность ПрФАО оставалась вакантной в течение 17 месяцев, ОIG провела дополнительную документарную проверку в период с мая по июль 2021 года, чтобы убедиться, что ее оценка была полной и актуальной. При том, что в рамках аудита был рассмотрен период с января 2018 года по март 2021 года, в настоящем докладе также отражены последующие события по состоянию на июль 2021 года.

Основные замечания и выводы

39. В целом, в том, что касается реализации системы внутреннего контроля, ОIG оценила работу Представительства как **требующую значительных улучшений**, как описано ниже.

Руководство:

- Представительство отличается высокой представленностью на местах – 90 процентов его персонала базируются в представительствах на местном уровне. Однако для осуществления надзора за большим числом сотрудников в разных точках Представительство полагалось на нескольких ВШС.
- Более 94 процентов сотрудников прошли шесть обязательных учебных курсов, посвященных этическим нормам и предотвращению мошенничества. В Представительстве существовали действующие руководящие принципы и специальные каналы для получения заявлений о сексуальной эксплуатации и насилии, а также жалоб, связанных с проектами. Однако в течение аудируемого периода Представительство не препроводило в ОIG две жалобы, связанные с мошенничеством.
- Представительство составило журнал учета рисков и план по предотвращению мошенничества на 2020 год. Однако ему следовало более четко сформулировать заявления о рисках и повысить эффективность мер по снижению рисков. По оценке ОIG, 28 из 44 контрольных точек, содержащихся в вопроснике по внутреннему контролю 2020 года, были реализованы лишь частично (включая 10, которые, по мнению Представительства, были реализованы полностью), а одна не была реализована.
- Представительство применяет систематический подход к продвижению мандата ФАО, а ключевые доноры отдают должное техническому опыту ФАО и особенно высоко ценят сеть ФАО в районах с непрекращающимися конфликтами.

Оперативная деятельность:

- Представительство систематически использовало шкалу национальных окладов Программы развития Организации Объединенных Наций для определения заработной платы местных ВШС и должным образом планировало продление их контрактов или повторный прием на работу. Однако в ходе выборочной проверки было установлено, что в некоторых случаях личные дела сотрудников, включая записи о найме, были неполными. Кроме того, Представительство повторно нанимало ВШС на основе измененных контрактных условий, хотя их функции оставались прежними. Вопреки установленным правилам, оно также заключало контракты в рамках проектов с сотрудниками, финансируемыми из Регулярной программы.
- Представительство в целом соблюдало процедуры закупок. Однако планирование закупок необходимо улучшить: процесс конкурсного отбора проводился в ограниченной группе заранее определенных поставщиков (в некоторых случаях без надлежащего обоснования), и в большинстве случаев несвоевременных поставок требования об оплате неустоек не предъявлялись.
- За последние три года Представительство стало более широко использовать метод электронного перечисления средств, однако содержащаяся в общеорганизационной системе платежная информация по банковским переводам была либо неполной, либо неточной. Также были обнаружены восемь непогашенных авансов от бывших

сотрудников, большое количество (559) авансов, которые были погашены только после истечения 90-дневного срока и 152 разрешения на поездки, которые были утверждены после отъезда.

- Учет запасов и управление активами хорошо контролировались. Представительство приняло меры для исправления ситуации, обновив и дополнив учетные записи об активах и реализовав активы в соответствии с установленными процедурами.
- В девяти из десяти выборочно проверенных случаев выдачи разрешений на местные поездки в районы со значительным риском для безопасности четвертого уровня соответствующий персонал Представительства не останавливался в утвержденных гостиницах, разрешенных Департаментом по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций. Представительство также не тестировало и не использовало Систему оповещения о чрезвычайных ситуациях ФАО, как полагалось по правилам, пользуясь вместо этого системой телефонного оповещения.

Программа:

- Представительство должным образом отчиталось о своей РПС и достижениях в области мобилизации ресурсов в своем годовом докладе. К июню 2021 года заявленные потребности в ресурсах в рамках РПС были превышены на 3,6 млн долл. США.
- Представительство надлежащим образом включило гендерные аспекты в свою РПС. Однако в шести из семи выборочно проверенных проектов были найдены ошибки в использовании гендерных маркеров.
- Во всех выборочно проверенных проектах в Представительстве были должным образом заполнены формы согласования оперативной деятельности и документация по подготовке проектов. Тем не менее, в рамках одного выборочно проверенного проекта бенефициары были отобраны до завершения окончательной доработки проектного документа, который включал утвержденные критерии отбора бенефициаров. В рамках двух выборочно проверенных проектов отсутствовала подтверждающая документация о соответствии выбранных бенефициаров критериям отбора.
- В рамках двух выборочно проверенных проектов была представлена неполная подтверждающая документация по распределению вводимых ресурсов и учету посещаемости участников организованных учебных семинаров. В ходе другого проекта запланированное распределение вводимых ресурсов было приостановлено из-за задержек с закупками. В трех выборочно проверенных случаях Представительство задержало платежи поставщикам услуг, заключивших с ним письма-соглашения, что отрицательно сказалось на реализации запланированных мероприятий. Представительство также понесло убытки в размере 22 500 долл. США, когда оно аннулировало письмо-соглашение, по которому не было представлено никаких результатов.
- Представительство обновило свое руководство по мониторингу и оценке с учетом ограничений на поездки во время пандемии COVID-19, но у него не было плана мониторинга и оценки всех текущих проектов. Были обнаружены расхождения в представлении финансовой отчетности в докладах о ходе работы, в отношении которых с тех пор были инициированы некоторые корректирующие действия. Представительство распределяло расходы на совместно используемые ресурсы между проектами, но основания для такого распределения расходов не были ясно выражены и не были должным образом подкреплены. В двух проектах отчеты о ходе работы были неполными; например, отсутствовал статус достижения всех показателей результативности.

Согласованные мероприятия

40. В докладе содержатся 12 мероприятий, которые Представительство согласилось провести. Представительство обязалось полностью завершить все мероприятия к 31 декабря 2022 года.

AUD 0921 – Аудит кредиторской задолженности

41. OIG провела проверку управления кредиторской задолженностью (КЗ) в ФАО в период с декабря 2020 года по июль 2021 года. Предметом аудиторской проверки были аспекты управления функцией КЗ и оперативное управление по вопросам КЗ Центром совместных служб (ЦСС) в Будапеште в период с января 2019 года по декабрь 2020 года. Управление процессами КЗ в децентрализованных представительствах регулярно проверяется в рамках аудитов ДП. Таким образом, ДП не были предметом настоящей ревизии, но по мере необходимости OIG включала свои выводы по результатам проверок ДП в настоящий доклад.

42. В частности, цель аудита заключалась в оценке приемлемости и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля, чтобы подтвердить, что:

- ФАО платит определенному, законному поставщику;
- оплата производится за полученные товары или услуги;
- выплачена правильная сумма;
- оплата производится вовремя;
- риск мошенничества низок; и
- расходы правильно учтены в корпоративной системе.

43. Основной политикой, регулирующей финансовое управление в ФАО, является раздел 202 Руководства "Финансовые положения и финансовые правила". В этих правилах содержатся положения о счетах-фактурах, платежах и отношениях с получателями платежей.

Основные замечания и выводы

44. OIG считает, что механизмы управления, установленные процедуры и средства контроля, применяемые для управления КЗ в ФАО, **необходимо несколько улучшить**, чтобы повысить эффективность и действенность этой функции и снизить риск мошенничества.

45. На уровне управления проводившие аудит ревизоры пришли к выводу, что значительные преимущества с точки зрения процедурной эффективности и действенности, а также снижения рисков мошенничества принесет централизация функции КЗ в ЦСС. Возможная централизация должна проводиться в рамках совместного проекта ЦСС и Финансового отдела (CSF) и осуществляться поэтапно. Аудит также выявил возможности обеспечения лучшего распределения обязанностей и управления рисками в функции КЗ.

46. На уровне оперативной деятельности аудиторы пришли к выводу, что установленные процедуры и средства контроля применялись ЦСС надлежащим образом. Однако OIG выявила некоторые несоответствия в существующей политике в том, что касается определения критериев использования несогласованных счетов-фактур, наряду с возможностями рационализации обработки и мониторинга счетов-фактур.

Согласованные мероприятия

47. В докладе содержится девять мероприятий, которые руководство согласилось провести. Руководство обязалось полностью завершить все мероприятия к 31 декабря 2022 года. Приоритетным мероприятием является совместная разработка ЦСС и CSF предложения по централизации функции КЗ.

AUD1021 - Аудит повторяющихся и системных проблем в операционной деятельности страновых представительств

48. OIG провела проверку повторяющихся и системных проблем в деятельности страновых представительств в период с января по июль 2021 года. В рамках настоящей ревизии был

рассмотрен период с 1 января по 31 декабря 2020 года. В настоящем докладе также отражены последующие события по состоянию на сентябрь 2021 года.

Основные замечания и выводы

49. В целом, по оценке OIG, реализация системы внутреннего контроля, регулирующего операционную деятельность в страновых представительствах, **требует значительных улучшений**. OIG определяет "операционную деятельность" как понятие, включающие в себя следующие пять основных областей: управление людскими ресурсами, закупки, управление финансами, управление товарно-материальными запасами и активами, а также обеспечение безопасности. Основные наблюдения и результаты аудита изложены ниже.

Управление людскими ресурсами:

- Многие СП либо не занимались кадровым планированием, либо проводили неэффективную политику планирования штатов без учета текущих и будущих требований в рамках проектов. Это повысило административную нагрузку в связи с оформлением большого количества контрактов, что стало причиной погрешностей в процессе набора персонала и неудовлетворительного ведения документации. В правилах управления людскими ресурсами не было четкого требования относительно планирования рабочей силы. В ФАО также отсутствовали рекомендации и инструменты в этом отношении.
- В документе Совета ФАО CL149/INF/6 2014 года бывший Генеральный директор ФАО согласился с тем, что внештатные сотрудники не должны использоваться для осуществления основных видов деятельности постоянного характера. Однако более 2 000 ВШС работают в ФАО более трех лет подряд. В некоторых случаях ВШС выполняли ключевые функции, поскольку это считалось экономичным и гибким способом удовлетворения оперативных потребностей.
- Правила отбора кадров на конкурсной основе были менее строгими для местных ВШС, чем для штатных сотрудников. Процесс проверки персонала, нанимаемого для удовлетворения оперативных потребностей в рамках проектов, был недостаточным, поскольку эти должности считались временными. Тем не менее, зачастую контракты проектного персонала неоднократно продлевались.
- В среднем, продолжительность процесса найма и адаптации международных главных технических советников в СП, которые получали контракты штатных сотрудников и консультантов, составляла 342 и 318 дней соответственно, что приводило к задержке реализации проектов. Это происходило преимущественно из-за громоздкой процедуры найма, которая включает в себя до 12 проверок семью различными участниками этого процесса в СП, региональных представительствах, Центре совместных служб и Отделе людских ресурсов в штаб-квартире.
- Аудиторские проверки СП показали, что контракты нанятых на месте ВШС часто продлевались без проведения служебной аттестации. После их заключения такие контракты было трудно выявить, потому что служебная аттестация нанятых на месте ВШС проводилась вне общеорганизационной системы (в отличие от международных ВШС).
- В руководстве по кадровым вопросам содержатся некоторые критерии, которые следует учитывать при определении ставок заработной платы местных ВШС, в том числе их соответствие местной шкале окладов Организации Объединенных Наций. Однако из-за отсутствия механизмов мониторинга ставки оплаты труда местных ВШС не были должным образом обоснованы в 13 из 18 страновых представительств, которые были проверены в 2019–2020 годах. В некоторых из этих случаев ВШС получали неоднократное повышение зарплаты в течение одного года.
- В отличие от правил закупок и финансов, существующие правила управления людскими ресурсами не содержат указаний о необходимости распределения обязанностей. Это означает, что решения о рассмотрении кандидатур и отборе местных

ВШС, а также определении ставок их заработной платы могли принимать лишь руководители, занимающиеся наймом персонала.

- Не существовало правил управления людскими ресурсами, регулирующих использование персонала, предоставляемого правительствами (ППП). По состоянию на декабрь 2020 года в СП работало 316 ППП, некоторые из которых выполняли ключевые функции. Хотя по ППП был издан административный циркуляр, в нем указывалось только максимальное месячное вознаграждение. Хотя служба, занимающаяся вопросами ВШС в ЦСС, предоставила OIG документ о процедурах комплектования кадров, этот документ не был официально опубликован и не входил в Руководство ФАО по административным вопросам.

Закупки:

- Планы закупок не использовались для эффективного планирования закупок в СП. Разработка плана закупок воспринималась как административная задача, и хотя существовал общеорганизационный шаблон его составления, СП, как правило, находили его слишком сложным. Кроме того, ни Служба закупок, ни региональные представительства не проверяли эффективность планирования закупок в СП.
- Для того, чтобы обеспечить оптимальное соотношение цены и качества, закупочная деятельность должна осуществляться на конкурсной основе. В 2020 году 31 процент (101 млн долл. США) всех заказов на закупку (327 млн долл. США) в СП были размещены на основе прямого отбора. (Их фактическое количество может быть выше, поскольку OIG отметила несколько случаев, когда основания для присуждения контракта были указаны неточно.) Прямой отбор был также не всегда должным образом обоснован.
- Персонал не был знаком с установленными правилами взимания неустоек. Из-за системных ограничений СП не вели систематический учет фактических дат поставки в системе. Это усложнило отслеживание случаев, когда неустойки могли бы быть взысканы в связи с тем, что поставщики не выполняли поставки вовремя. Кроме того, СП иногда соглашались на задержки поставок из-за нежелания ухудшить отношения с поставщиками.
- В разделе 502 Руководства ФАО по административным вопросам подчеркивается важность разграничения обязанностей в рамках цикла "от покупки до оплаты", а Служба закупок также разработала матрицу разделения обязанностей, чтобы выделить взаимоисключающие функции в сфере закупок в СП. Однако из-за отсутствия эффективного мониторинга, а также инструментов и форм отчетности для выявления сотрудников, выполняющих взаимоисключающие обязанности в рамках цикла "от покупки до оплаты", проблема отсутствия разделения обязанностей не была должным образом устранена во многих СП.
- Были выявлены системные недостатки в ведении главных файлов поставщиков. В 98 процентах случаев учетные записи поставщиков были неполными. В некоторых случаях существовали дублирующие записи данных о поставщиках. Также было отмечено избыточное количество "действующих" поставщиков по сравнению с числом поставщиков, заключивших сделки в последние годы. Это произошло в результате того, что не отслеживалось количество лиц, которые могли создавать записи об отдельных поставщиках в ГСУР; СП не знали, как переводить поставщиков из категории действующих; а также ввиду того, что из-за применения неправильной методики записи о международном персонале в 120 СП систематически дублировались как записи о поставщиках.
- В отличие от раздела 502 Руководства, закупка услуг в соответствии с разделом 507 Руководства о письмах-соглашениях позволяла ответственному сотруднику единолично осуществлять функции поиска, заключения контрактов и управления письмами-соглашениями без участия группы по закупкам. Эти положения несовместимы с принципами разделения обязанностей.

Управление финансами:

- Меры мониторинга и контроля были недостаточными для обеспечения гарантий того, что СП осуществляли платежи на основе полных и точных банковских записей в ГСУР и что они использовали надлежащий способ оплаты. Ни ЦСС, ни Финансовый отдел не отслеживали выплаты заработной платы чеками и наличными, чтобы убедиться в их обоснованности.
- Мониторинг на страновом, региональном и общеорганизационном уровнях был недостаточен для устранения постоянно встречающихся недостатков в плане контроля авансовых платежей. Это объяснялось, главным образом, отсутствием инструментов и форм отчетности для облегчения мониторинга, предоставления авансов ВШС, а также отсутствием проводимого на выборочной основе подробного анализа для выявления потенциальных случаев неправомерного использования или неправильного учета авансов.

Учет запасов и управление активами:

- В Организации отсутствует общеорганизационная политика и система надлежащего управления товарно-материальными запасами с момента их получения до распределения среди конечных бенефициаров. Для устранения этих недостатков разработана Глобальная система управления запасами, которая, как ожидается, будет введена в действие в 2022 году. До ее фактического внедрения управление запасами оставлено на усмотрение СП, что подвергает Организацию высокому риску потерь и мошенничества. ОIG выражает озабоченность по этому поводу в своих ежегодных докладах Финансовому комитету с 2017 года.
- Отсутствие процедур списания активов и критериев исключения предметов из реестров в целях отслеживания привело к увеличению числа активов, подлежащих ежегодной физической проверке. Из-за ограниченности кадровых ресурсов СП не проводили надлежащих физических проверок для выявления случаев утраты, кражи и неправомерного использования активов.

Обеспечение безопасности:

- Недостатки, выявленные в СП, были в основном связаны с несоблюдением требований безопасности, установленных Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам охраны и безопасности; отсутствием четко сформулированных функций координатора по вопросам безопасности; и с неиспользованием системы оповещения о чрезвычайных ситуациях. Эти вопросы будут рассмотрены отдельно в ходе текущих проверок безопасности на местах, проводимых OIG.

Согласованные мероприятия

50. В докладе содержатся 16 мероприятий, которые Организация согласилась провести. Соответствующие подразделения и отделы обязались полностью реализовать все мероприятия к декабрю 2022 года.

AUD1121 – Аудит безопасности работы ФАО на местах – часть 1: аспекты руководства (оценка по итогам проверки: нуждается в некотором улучшении)

51. Данный отчет не подлежит раскрытию в целях защиты безопасности персонала, активов и помещений ФАО.

AUD1121 – Аудит безопасности работы ФАО на местах – часть 2: Соблюдение требований политики в области безопасности (оценка по итогам проверки: требует значительных улучшений)

52. Данный отчет не подлежит раскрытию в целях защиты безопасности персонала, активов и помещений ФАО.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ADG-CS	заместитель Генерального директора – руководитель Департамента общеорганизационного обслуживания, людских ресурсов и финансов
CSL	Отдел логистических услуг
NFI	Отдел рыболовства и аквакультуры ФАО
OIG	Канцелярия Генерального инспектора
ВШС	внештатный сотрудник
ГСУР	Глобальная система управления ресурсами
ДП	децентрализованное представительство
КЗ	кредиторская задолженность
ППП	персонал, предоставляемый правительствами
ПрФАО	Представитель ФАО
РП	Регулярная программа
РПС	Рамочная программа сотрудничества
СП	страновое представительство
ЦСС	Центр совместных служб