

Апрель 2012 года



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто сорок третья сессия

Рим, 7 - 11 мая 2012 года

Доклад о ходе выполнения рекомендаций внешнего аудитора

Приложение I

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-ну Николасу Нельсону (Mr Nicholas Nelson),

и.о. Директора Финансового отдела,

тел: +3906 5705 6040

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

РЕЗЮМЕ

- В приложении I представлен доклад внешнего аудитора, посвященный обзору и оценке деятельности Специального фонда ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ (СФЕРА), который был подготовлен по просьбе Комитета на его 140-й сессии в октябре 2011 года.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Комитету предлагается рассмотреть настоящий документ и дать указания, которые он сочтет целесообразными.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ФОРМУЛИРОВКА

- Комитет рассмотрел и принял к сведению доклад внешнего аудитора по обзору и оценке деятельности Специального фонда ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ (СФЕРА). Комитет просил представить обновленную информацию о состоянии рекомендаций, вытекающую из этих докладов, в докладе о ходе их выполнения на его следующей очередной сессии.

РЕЗЮМЕ

1. В данном докладе представлены результаты обзора внешним аудитором Специального фонда СФЕРА в ходе 3-го промежуточного аудита двухлетнего периода 2010-2011 годов, проведенного в период с 21 ноября по 9 декабря 2011 года.
2. На своей сто сороковой сессии в октябре 2010 года Финансовый комитет согласился с предложением внешнего аудитора проверить выполнение рекомендации Доклада большого формата за 2008-2009 годы, касающейся составления руководящих указаний для СФЕРА. Внешний аудитор затем проверил и оценил руководство и управление фондом.
3. Основная цель проведения обзора заключается в определении состояния дел с выполнением рекомендаций аудитора по фонду СФЕРА, проведении оценки текущего управления фондом и также составления независимой и объективной оценки того, соответствует ли работа Фонда реализации Стратегической цели I – «Обеспечение большей готовности к принятию эффективных мер в ответ на возникающие угрозы сектору продовольствия и сельского хозяйства, а также в связи с чрезвычайными ситуациями».
4. В аудите отмечается, что руководство ФАО последовательно добивалось того, чтобы использование средств фонда ограничивалось проектами и деятельностью, которые имеют отношение к чрезвычайным ситуациям. В отношении СФЕРА Организации удавалось принимать оперативные и эффективные решения против угроз и чрезвычайных ситуаций в области продовольствия и сельского хозяйства, добиваясь того, чтобы фонд быстро реагировал на задачи, для которых он был создан, и обеспечивая полную поддержку Стратегической цели I Стратегической рамочной программы на 2010-2019 годы.
5. Внешний аудитор отмечает, что основные указания по руководству и управлению СФЕРА уже сформулированы, но еще не опубликованы. Также аудитор отмечает отсутствие логических матриц для проектов СФЕРА; необходимость совершенствовать механизм отчетности по составляющей возобновляемого фонда; отсутствие информации о конкретных запланированных продуктах, услугах и видах деятельности в соответствии со Стратегической рамочной программой, а также тенденцию на снижение поступлений в СФЕРА осуществляемых на двухгодичной основе взносов доноров.
6. Руководству ФАО предлагаются восемь возможностей для совершенствования и рекомендаций аудита по улучшению руководства и управления фондом.
7. Внешний аудитор хотел бы выразить признательность за сотрудничество и помощь, оказанную сотрудниками руководства ФАО во время проведения аудита, и за признание ценности рекомендаций аудитора по руководству и управлению фондом СФЕРА.

ВВЕДЕНИЕ, ЦЕЛИ ОБЗОРА И МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ

Введение

8. На своей сто сороковой сессии в октябре 2011 года Финансовый комитет согласился с предложением внешнего аудитора проверить выполнение рекомендации Доклада большого формата за 2008-2009 год, касающейся составления руководящих указаний для СФЕРА. Помимо нижеследующего, внешний аудитор также оценил руководство и управление фондом СФЕРА в текущем двухлетнем периоде. В настоящем отчетном докладе изложены результаты обзора внешним аудитором фонда СФЕРА в ходе 3-го промежуточного аудита двухлетнего периода 2010-2011 годов, проведенного в период с 21 ноября по 9 декабря 2011 года.

Цели обзора

9. Основная цель обзора заключалась в проверке выполнения рекомендации Доклада большого формата за 2008-2009 год, касавшейся составления руководящих указаний для

СФЕРА в целях оценки текущего управления фондом, а также выявления возможностей по совершенствованию руководства и управления фондом.

10. Также он направлен на представление независимой и объективной оценки того, поддерживает ли деятельность фонда СФЕРА выполнение Стратегической цели I – «Обеспечение большей готовности к принятию эффективных мер в ответ на возникающие угрозы сектору продовольствия и сельского хозяйства, а также в связи с чрезвычайными ситуациями».

11. Среди конкретных целей были следующие:

- определить состояние дел с выполнением рекомендации внешнего аудитора по фонду СФЕРА;
- подтвердить, что выполняются принятые ФАО конкретные критерии для определения видов деятельности как «чрезвычайных», а также что действуют конкретные процедуры для установления, какие виды деятельности должны финансироваться из фонда СФЕРА;
- определить, использовался ли фонд СФЕРА в соответствии с установленным стандартом/ориентиром, предусматриваемым Руководящими принципами политики ФАО;
- определить, была ли выполнена задача, для которой был создан фонд СФЕРА;
- определить, действует ли система контроля за поступлением и использованием средств фонда; убедиться в наличии средств Фонда для финансирования проектов на случай чрезвычайных ситуаций, а также в том, что их использование не превышает наличных средств, а также
- выявить «Возможности для совершенствования» и довести их до сведения старшего руководства, чтобы повысить эффективность решаемых задач.

Методология оценки

12. Обзор финансовых данных, связанных с СФЕРА, и оценка руководства и управления механизма финансирования фонда проводились представленным ниже образом.



13. Наш обзор ограничивался произведенными выплатами и/или распределениями с целью установления соответствия предписываемым процедурам утверждения и не включал в себя проверки проектов на местах.

14. Вместе с руководством в штаб-квартире ФАО в Риме на первой встрече 21 ноября 2011 года были обсуждены цели, объем и методология аудита.

15. Наши аудиторские замечания и рекомендации, которые излагаются в нижеследующих пунктах, основаны строго на информации, которая была нам предоставлена в ходе проведения аудита. Результаты аудита были также обсуждены с руководством 9 декабря 2011 года.

16. Мы выражаем признательность за сотрудничество и помощь, оказанные нам руководством ФАО на различных этапах нашей работы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЗОРА И РЕКОМЕНДАЦИИ АУДИТА

Область обзора 1- Проверка состояния дел с выполнением рекомендаций 2008-2009 годов по СФЕРА

17. В Докладе большого формата 2008-2009 годов внешний аудитор рекомендовал разработать руководящие указания для СФЕРА. Мы отметили, что по состоянию на 31 декабря 2011 года проект руководящих указаний по руководству и управлению фондом СФЕРА был составлен, однако в окончательной редакции они еще не были опубликованы. Необходимо доработать руководящие указания и ускорить их публикацию, чтобы обеспечить наличие письменной политики по руководству фондом.

18. Прежние обзоры внешнего аудитора движения и использования средств СФЕРА показывают, что авансовые суммы, выделяемые из средств фонда, составляли от 100 000 до 3,5 миллионов долларов США на проект. В отношении проектных затрат отмечалось, что выделяемые на проекты суммы аванса составляли почти 80 процентов от утвержденных затрат по проекту. Кроме того, как показал анализ Внешнего аудитора по предшествующим двухлетним периодам, авансы из фонда СФЕРА оставались непогашенными в течение минимально шести месяцев и максимально 14 месяцев со времени выделения.

19. Мы объяснили значительную гибкость в управлении и использовании средств СФЕРА отсутствием конкретных руководящих указаний и политики в отношении (а) суммы авансов, которая может быть представлена из фонда СФЕРА для начального финансирования проектов или обязательств до получения финансирования от доноров, а также (б) периода времени, в течение которого авансы погашаются или возвращаются фонду. Ввиду этого мы рекомендуем ФАО заняться разработкой руководящих принципов для СФЕРА, которыми будут определены максимальная сумма аванса, которая может быть выделена на конкретный проект, а также конкретный период времени, в течение которого аванс возмещается.

20. В нашем текущем обзоре мы отметили значительные суммы авансов (от 1 миллиона долл. США), выданные из СФЕРА в течение двухлетнего периода 2010-2011 годов. Это следующие авансы:

№	Дата выдачи	ПРОЕКТ	СУММА АВАНСА
1	июнь 2010 года	OSRO/AFG/004/JPN	5 миллионов долл. США
2	июнь 2011 года	OSRO/AFG.102/JPN	5 миллионов долл. США
3	ноябрь 2010 года	OSRO/PAK/012/UK	3,5 миллиона долл. США
4	февраль 2010 года	GCP/ZIM/017/EC	2,75 миллиона долл. США
5	март 2010 года	OSRO/NER/003/EC	2,5 миллиона долл. США
6	сентябрь 2010 года	OSRO/MAG/003/CHA	2,4 миллиона долл. США
7	апрель 2011 года	OSRO/SOM/102/CHA	2,058 миллиона долл. США
8	январь 2011 года	OSRO/SUD/102/CHF	1,5 миллиона долл. США
9	октябрь 2010 года	OSRO/ZIM/006/NET	1,3 миллиона долл. США
10	май 2010 года	OSRO/RAS/601/ASB	1,3 миллиона долл. США
11	март 2010 года	OSRO/HAI/003/CHA	1,3 миллиона долл. США
12	март 2010 года	GCP/NER/054/EC	1,3 миллиона долл. США

№	Дата выдачи	ПРОЕКТ	СУММА АВАНСА
13	январь 2011 года	OSRO/SUD/101/CHF	1,2 миллиона долл. США
14	июнь 2010 года	OSRO/SUD/007/USA	1,2 миллиона долл. США
15	январь 2010 года	OSRO/ZIM/907/EC	1,1 миллиона долл. США
16	апрель 2010 года	OSRO/PAK/002/EC	1,1 миллиона долл. США
17	май 2010 года	OSRO/HAI/004/CHA	1 миллион долл. США
18	май 2010 года	GCP/BGD/043/EC	1 миллион долл. США
19	октябрь 2010 года	OSRO/ZIM/002/SWE	1 миллион долл. США
20	октябрь 2010 года	OSRO/RAF/007/EC	1 миллион долл. США

21. Мы положительно оцениваем усилия Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления по сведению различных мер, содержащихся в отдельных документах, в единый документ, который будет принят в качестве официальных руководящих указаний по руководству и управлению СФЕРА. Как отмечалось, работа над проектом документа идет, и он будет готов к окончательному принятию к концу 2011 года. Аналогичным образом мы рекомендуем Департаменту попытаться выполнить поставленную на декабрь 2011 задачу по опубликованию официальных руководящих указаний с целью установления четко прописанных параметров в отношении максимальной суммы денежного аванса, которую можно получить из Фонда, и максимального периода, в течение которого должен быть произведен возврат средств.

22. Однако проект руководящих указаний для принятия к концу текущего двухлетнего периода не включает в себя четкое определение лимитов денежных авансов, сроков возврата, а также критериев в определении чрезвычайного характера ситуации.

Рекомендация № 1: Мы рекомендуем Организации приступить незамедлительно к опубликованию исчерпывающих руководящих указаний и мер политики по руководству и управлению СФЕРА, которые должны включать в себя следующее:

- 1) максимальная сумма, которую проект может получить в виде денежного аванса из СФЕРА;
- 2) предписываемый период возмещения авансов СФЕРА после получения взносов доноров;
- 3) конкретные критерии для определения чрезвычайных ситуаций, которые требуют финансирования из СФЕРА, с принятием критериев, содержащихся в документе 2005 года Комитета по программам на местах под названием «Новый подход к определению операционной ответственности Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления», а также
- 4) требование для всех проектов, вне зависимости от величины проектных затрат, логической матрицы как наилучшего практического инструмента управления при планировании, осуществлении контроля и отчетности.

23. Руководство Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления сообщило нам, что все выше перечисленное будет предусмотрено официальными руководящими указаниями по руководству и управлению фондом СФЕРА, которые должны быть опубликованы до конца 2011 года.

Область обзора 2 – Оценка текущего руководства и управления фондом СФЕРА

24. Мы изучили текущее руководство и управление Фондом с целью выявления возможностей по совершенствованию. Отмечается, что через программы/виды деятельности, осуществляемые Отделом чрезвычайных ситуаций и восстановления, СФЕРА поддерживает реализацию Стратегической цели I Стратегической рамочной программы на 2010-2019 годы, которая предусматривает «Обеспечение большей готовности к принятию эффективных мер в ответ на возникающие угрозы сектору продовольствия и сельского хозяйства, а также в связи с чрезвычайными ситуациями». В целом, мы отмечаем, что при использовании средств фонда руководство учитывает сложившиеся меры политики. При этом мы выявили возможности по совершенствованию управления фондом, и они предлагаются вниманию в нижеследующих пунктах.

Логическая матрица для проектов СФЕРА

25. Мы изучили документацию по 12 проектам (пункт 38), на которые были выделены средства СФЕРА в течение двухлетнего периода 2010-2011 годов. Как показал обзор, в проектных документах, соответствующих этим 12 проектам, перечислены составляющие виды деятельности по проектам, например, распределение ресурсов для сельскохозяйственного производства, оказание технической помощи, разработка программы обучения, семинары, технические совещания и заседания. Мы отмечаем, что в проектах отсутствует логическая матрица, которая готовится в соответствии со Справочным руководством по ориентированному на результаты интегрированному планированию и контролю (IMRBIPM).

26. Циркуляром по полевым программам 2007/02 предусмотрена подготовка стандартного проектного документа для проектов, по которым предусматривается техническая поддержка ФАО. В Справочном руководстве IMRBIPM предусматривается, что проекты стоимостью менее 500 000 долларов США не требуют подготовки логической матрицы, однако при этом Справочное руководство рекомендует составление логической матрицы для всех проектов, независимо от суммы.

27. Логическая матрица включает в себя понятное изложение целей проекта, планируемых ресурсов, ожидаемых мер/результатов, запланированной деятельности и сроков. Согласно Справочному руководству, это является частью проектной документации. Ее подготовка для всех проектов, финансируемых СФЕРА, соответствовала бы принятому в ФАО подходу к управлению, основанному на результатах. Логическая матрица могла бы стать для Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления превосходным инструментом проектного планирования, контроля и отчетности.

28. Отсутствие логической матрицы в проектах, финансируемых СФЕРА, не способствует эффективности планирования, контроля, отчетности и оценки выполнения проекта. Кроме того, мы отметили, что требование наличия логических матриц не включено в проект официальных руководящих указаний для СФЕРА.

Рекомендация № 2: Для содействия проведению обзора и контроля за проектами на случай чрезвычайных ситуаций мы рекомендуем Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления добиваться того, чтобы для всех проектов, финансируемых СФЕРА, независимо от их суммы готовились логические матрицы и включались в качестве составной части в проектную документацию в соответствии со Справочным руководством по ориентированному на результаты интегрированному планированию и контролю.

Мы также рекомендуем Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления включить требование логической матрицы для всех проектов независимо от суммы проекта в документ «Руководящие указания по руководству и управлению СФЕРА», который предусматривается принять и опубликовать до конца 2011 года.

29. Руководство согласилось с рекомендациями аудита, исходя из того, что для небольших по бюджету проектов можно было бы разработать стандартную логическую матрицу.

Отчетность о направлении средств по возобновляемым фондам OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL

30. Мы провели анализ использования средств СФЕРА в текущем двухлетнем периоде по 30 июня 2011 года. Мы отметили, что совокупное освоение средств СФЕРА в двухлетний период 2010-2011 года по состоянию на 30 июня 2011 года достигло 6 071 702 долларов США. Также мы отмечаем, что средства СФЕРА пошли на два проекта, которые действуют со времени создания фонда СФЕРА в 2004 года, а именно: (1) OSRO/GLO/402/MUL и (2) OSRO/GLO/403/MUL.

31. В текущий двухлетний период средства на проекты OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL было выделено, соответственно, 900 000 и 1 000 000 долл. США. С 2004 года совокупные отчисления на эти два проекта составили, соответственно, 4 065 442 и 2 886 243 долл. США.

32. Как показал наш анализ, 83 процента средств, выделенных на OSRO/GLO/402/MUL, или 747 000 долл. США, пошли на оплату труда специалистов (Счет 5011). В числе других значительных статей расходов в этом проекте Консультанты (Счет 5013) в размере шести процентов, или 54 000 долл. США, и Оплата проезда (Счет 5021) в размере 3 процентов, или 27 000 долл. США. Остальные восемь процентов, или 72 000 долл. США, использовались для оплаты Привлеченных по контракту местных работников (Счет 5020), Приобретения имущества длительного пользования (Счет 5025) и Вспомогательных затрат (Счет 5029).

33. С другой стороны, что касается OSRO/GLO/403/MUL, основные расходы касались следующего: (1) оплата труда специалистов (Счет 5011) – 220 000 долл. США, что составило 22 процента расходов; Консультанты (Счет 5013) – 300 000 долл. США, или 30 процентов; Оплата проезда (Счет 5021) – 350 000 долл. США, или 35 процентов. Остальная часть проектных средств, использованных в текущий двухлетний период, составляющая 13 процентов, или 130 000 долл. США, была распределена между счетами Привлеченные по контракту местные работники (Счет 5020), Технические вспомогательные услуги (Счет 5027), Общие операционные расходы (Счет 5028) и Вспомогательные затраты (Счет 5029).

34. Как показывает информация по проекту, представленная Информационной системой управления программами на местах (ИСУПМ), код проекта OSRO/GLO/402/MUL имеет соответствующее название проекта «Участие в Программе ФАО чрезвычайных ситуаций и восстановления после цунами через Специальный фонд ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ». При этом предполагаемые даты начала и завершения проекта были с 1 июня по 31 августа 2005 года, а фактическое начало и завершение - с 1 июня 2004 года по 31 декабря 2019 года.

35. У OSRO/GLO/403/MUL то же название проекта, те же предполагаемые и фактические даты начала и завершения, что и в случае OSRO/GLO/402/MUL. Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления сообщил нам, что названия проектов было вставлены по ошибке и что приняты меры по исправлению следующим образом: OSRO/GLO/402/MUL – Возобновляемый фонд СФЕРА - Окно координации в случае чрезвычайных ситуаций; и OSRO/GLO/403/MUL – Возобновляемый фонд СФЕРА – Окно оценки потребностей и разработки программы.

36. Согласно Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления, название «Участие в Программе ФАО чрезвычайных ситуаций и восстановления после цунами через СФЕРА» относится к дочерним проектам 08, 09 и 10 проекта OSRO/GLO/402/MUL, а также дочерним проектам 07, 08, 09 и 10 проекта OSRO/GLO/403/MUL. Эти дочерние проекты были закрыты, и соответствующие заключительные документы подготовлены и представлены.

37. В Отделе чрезвычайных ситуаций и восстановления пояснили, что OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL представляют собой два окна составляющей возобновляемого фонда СФЕРА, а именно окно координации в чрезвычайных ситуациях (OSRO/GLO/402/MUL) и окно оценки потребностей и разработки программ (OSRO/GLO/403/MUL). Соответственным образом, составляющая возобновляемого фонда

поддерживает участие ФАО в оценках, координации, разработке программ, оперативном направлении специалистов и укреплении потенциала местных сил по ликвидации последствий. В основе реагирования лежит выявление наиболее существенных потребностей пострадавшего населения, обеспечение достаточного потенциала для реагирования и проведение скоординированных и технически продуманных действий.

38. Кроме того, Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления сообщил, что финансирование СФЕРА позволяет ФАО участвовать в миссиях по оценке; возглавлять усилия по координации для согласованного и действенного реагирования в сельскохозяйственном секторе и принимать участие в выработке программ реагирования, направленных на удовлетворение наиболее важных потребностей пострадавшего населения. Таким образом, как утверждает Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления, эта деятельность полностью вписывается в рамки составляющей возобновляемого фонда СФЕРА, и значительная часть затрат на персонал и оплата проезда по OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL соответствуют этой деятельности.

39. Как было дополнительно сообщено Отделом чрезвычайных ситуаций и восстановления, в случаях объявления кризисной ситуации Управлением по координации гуманитарных вопросов или Организацией объединенных Наций (ООН) для обоих проектов утверждаются ассигнования, и объявляется международный призыв.

40. При возможности установления чрезвычайного характера деятельности в соответствии с этими двумя окнами, обзору затрат, соответствующих каждому их составляющих видов вспомогательной деятельности в чрезвычайных ситуациях, не способствует практика объединения выделяемых средств как OSRO/GLO/402/MUL или OSRO/GLO/403/MUL, даже несмотря на то, что для каждого нового ассигнования создается новый дочерний проект. Как сообщил Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления, это делается для обеспечения надлежащего контроля и отчетности по средствам, выделенным в ответ на конкретное обращение.

41. Как видно из представленной ниже таблицы, сразу невозможно установить конкретные затраты, соответствующие в текущий двухлетний период каждому из направлений деятельности по оценке потребностей по составляющей возобновляемого фонда СФЕРА.

	СТРАНА/РЕГИОН	ПОДДЕРЖКА
	Бенин	Миссия по оценке потребностей в районах, пострадавших от наводнения
	Гаити	Направление зоотехников для оказания помощи Правительству в составлении проектного предложения в животноводстве
	Япония	Направление специалистов по продовольственной безопасности для оказания содействия в работе по оценке последствий чрезвычайной ситуации, связанной с ядерной аварией
	Кения	Миссия по составлению плана действий
	Кыргызстан	Миссия по оказанию поддержки недавно созданному объединению продовольственной безопасности и сельского хозяйства
	Ливия	Оперативная оценка и составление проекта по укреплению возможностей для быстрого развертывания
	Мадагаскар	Миссия по составлению плана действий
	Пакистан	Безотлагательное содействие операции по ликвидации последствий наводнений в Пакистане в виде оценки потребностей, координации и разработки программы
	Юго-Восточная Азия	Разработка плана действий по развертыванию ККС в ряде стран для постепенного распространения по региону
	Южный Судан	Миссия по составлению программы землепользования, с учетом будущих проблем и возможностей в случае получения независимости
	Сирийская Арабская Республика	Участие в совместной миссии Правительства и Организации Объединенных Наций (ООН) по оценке потребностей и созданию пакета мер на случай чрезвычайной ситуации в результате низкого уровня осадков на севере
	Западный берег реки Иордан и сектор Газа	Миссия оценки рыбного хозяйства для выработки рекомендации по более полному содействию средствам существования в секторе

42. Существующая организация отчетности по разнообразным проектам на случай чрезвычайных ситуаций и вспомогательной деятельности, связанным с составляющей возобновляемого фонда СФЕРА, как видно из таблицы выше, т.е. окна «координация при чрезвычайной ситуации» и «оценка потребностей и разработка программ», по проектам OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL, препятствует объективной оценке и анализу эффективности затрат конкретных инициатив поддержки в чрезвычайных ситуациях. Такая

организация финансовой отчетности не может адекватным образом соответствовать потребностям в финансовой отчетности руководства ФАО, отдельных доноров и других заинтересованных сторон.

Рекомендация № 3: Мы рекомендуем Организации совершенствовать механизм отчетности перед руководством ФАО, отдельными донорами и другими заинтересованными сторонами, учитывая, что затраты относятся на каждую миссию поддержки, финансируемую из возобновляемого фонда СФЕРА (OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL). Было бы чрезвычайно полезно и донорам фонда и тем, кто производит оценку проекта, если отчетность об использовании будет составляться более подробно, позволяя провести оценку и анализ эффективности затрат отдельно по миссиям.

Рекомендация № 4: Руководству следует рассмотреть возможность введения конкретных критериев распределения средств возобновляемого фонда в качестве официальной политики в предлагаемых руководящих указаниях по руководству и управлению СФЕРА.

43. Руководство сообщило, что Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления и Финансовый отдел обсуждали вопрос отчетности и ищут пути создания новых счетов группы по координации ликвидации чрезвычайных ситуаций (ECU) и оценки потребностей (NA), с новыми символами проектов и кодов деятельности в «Oracle», что позволит окончательно «закрыть» невозвратные расходы прошлых периодов, остающиеся по проектам OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL.

44. Также руководство заметило, убеждая доноров в наличии работающих механизмов, а также использовании и соблюдении критериев при распределении средств, что средства выделяются в соответствии с OSRO/GLO/402/MUL и OSRO/GLO/403/MUL. Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления подтвердил, что эти критерии будут особо отмечены в официальной политике по руководству и управлению СФЕРА, которая будет опубликована до конца 2011 года.

Информация по проекту, предоставляемая в Информационной системе управления программами на местах и в соответствии с подходом УОР

45. Из ИСУПМ мы получили соответствующую информацию по всем проектам чрезвычайных ситуаций, на которые выделяются средства СФЕРА, обратив особое внимание на Стратегическую рамочную программу. Отмечено, что имеющиеся в ИСУПМ данные по проектам отражают поддерживаемые проектами Стратегические цели, Организационные результаты, Региональные результаты, Организационные продукты и Результаты подразделения. **Однако отсутствовала информация по конкретным запланированным проектным продуктам, услугам и видам деятельности, за обеспечение которых в установленные сроки исполнители несут ответственность.** Части проектной информации по финансируемым СФЕРА проектам, касающиеся Стратегической рамочной программы, содержат следующее: «Вклад проекта в продукт/услугу не определен». Это не отражает подход УОР и не соответствует ему.

46. Как отметил Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления, в соответствии с Программой работы и бюджетом на 2010-2011 годы связь между проектами в чрезвычайных ситуациях и Стратегической рамочной программой была реализована на уровне продуктов, т.е. Результатов подразделения в цепочке результатов УОР ФАО. Они содержатся в отдельном документе, но не отражены в ИСУПМ. Связь на уровне проект/услуга запланирована на 2012-2013 годы. Согласно Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления, к этому времени продукты/услуги, указанные в отдельном документе, будут отражены в ИСУПМ, поскольку программное обеспечение будет синхронизировано с Системой отчетности о прогрессе и отдаче (PIRES) (из которой были взяты данные).

47. Следует заметить, что в рамках постоянных усилий Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления по переходу от управления, основанного на ресурсах, к управлению, ориентированному на результаты, был разработан инструмент интегрированного и ориентированного на результат планирования и контроля для сотрудников Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления на местах и в штаб-квартире, отвечающих за разработку, выполнение, контроль и отчетность по проектам в чрезвычайных ситуациях, с целью улучшения планирования и контроля за результатами вмешательств. Данный инструмент, который построен на основе стандартной логической матрицы ФАО, призван достичь более высокого уровня подотчетности ФАО перед донорами и странами Организации о том, как расходуются средства.

48. Инструмент основанного на результатах планирования и контроля в Отделе чрезвычайных ситуаций и восстановления призван, в особенности, установить воздействие проекта, результат, продукты и виды деятельности или конкретные меры для получения этих продуктов, а также соответствующие показатели по продуктам, результату и воздействию. Этот инструмент в его матричной форме также включает в себя часть, которая содержит информацию об исходных данных, единицах измерения и основных вехах (промежуточные результаты по отчетному периоду), достигнутых к текущему периоду/окончательных результатах, результатах в процентах, прогрессе по сравнению с целевыми показателями и целевых показателей к завершению проекта.

49. Стратегическая рамочная программа, представленная в настоящее время в ИСУПМ, по финансируемым СФЕРА проектам не содержит сведений о конкретных, запланированных в проекте продуктах, услугах и видах деятельности, за обеспечение которых в установленные сроки исполнители несут ответственность. Однако за последние два года были предприняты усилия по совершенствованию связи между проектами на случай чрезвычайных ситуаций и Стратегической рамочной программой. Эту ведущуюся в настоящее время работу следует продолжать.

50. Кроме того, в нашем обзоре мы отметили отсутствие в ИСУПМ матрицы УОР для всех финансируемых СФЕРА проектов в 2010-2011 годах. Хотя соответствующие данные можно найти в отдельных документах (например, проектной документации и отчетах о выполнении), невключение в ИСУПМ для каждого проекта матрицы УОР, которая содержит планы работы и промежуточные результаты, не гарантирует полностью усиление контроля за планами работы. Таким образом, достаточная и актуальная информация, необходимая для осуществления контроля и для отчетности по проектам, может оказаться непосредственно недоступной для заинтересованных сторон.

Рекомендация № 5: Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления следует включить в информацию, предоставляемую по финансируемым СФЕРА проектам ИСУПМ, указание конкретных, запланированных по Стратегической рамочной программе для проекта продуктов, услуг и видов деятельности, чтобы повысить ценность проектной информации, предоставляемой ИСУПМ, для целей корпоративной отчетности и отчетности перед донорами, а также для учета в ней подхода УОР.

Рекомендация № 6: Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления следует для каждого проекта в ИСУПМ включить матрицу УОР для представления достаточных сведений о ходе проектной деятельности и использовании проектом средств фонда.

51. Связь на уровне продукт/услуга запланирована на 2012-2013 годы, когда указанные в отдельном документе продукты/услуги будут отражены в ИСУПМ, поскольку программное обеспечение будет синхронизировано с Системой отчетности о прогрессе и отдаче (PIRES) (из которой были взяты данные).

Взносы и иные источники поступлений в СФЕРА

52. Взносы, получаемые от доноров, сохранение/перевод остатков средств и процентные доходы, а также переводы со счета погашения прямых эксплуатационных расходов в двухлетний период 2004-2005 годов на текущий двухлетний период, составили:

Двухлетний период	Сумма поступивших взносов /переводы (в миллионах)	Сумма увеличения (уменьшения) по сравнению с предшествующим двухлетним периодом (в миллионах)	Процент увеличения (уменьшения) по сравнению с предшествующим двухлетним периодом (%)
2004-2005 годы	24,781 долларов США		
2006-2007 годы	47,599	22,818	92%
2008-2009 годы	22,604	-24,995	-52%
2010-2011 годы (по 31 октября 2011 года)	9,598	-13,006	-59%

53. Как видно из таблицы выше, в двухлетнем периоде 2006-2007 годов отмечено увеличение притока средств на 22,818 миллиона долларов США, или 92 процента. Примечательно, что взносы и переводы выросли с 24,781 миллиона долл. США в двухлетний период 2004-2005 годов до 47,599 миллиона долл. США в двухлетний период 2006-2007 годов. В двухлетний период 2008-2009 годов прирост фонда уменьшился на 24,995 миллиона долл. США, что на 52 процента меньше, чем в предшествующий двухлетний период. В текущий двухлетний период также отмечено дальнейшее снижение на 13,006 миллиона долл. США, в результате чего совокупные взносы и переводы по состоянию на 31 октября 2011 года составили всего 9,598 миллиона долл. США, что на 59 процентов ниже взносов, полученных в предшествующий двухлетний период.

54. Согласно Отделу чрезвычайных ситуаций и восстановления, есть ряд причин, объясняющих наблюдаемые колебания во взносах. Ресурсы, привлеченные в течение первых двух двухлетних сроков, были необходимы для скорейшего создания составляющей «оборотных средств» фонда. Текущий уровень средств в этой составляющей (свыше 30 миллионов долларов США) в настоящее время наделяет ФАО необходимым потенциалом для реагирования на новый кризис.

55. С другой стороны, что касается использования фонда, согласно заявлению Отдела чрезвычайных ситуаций и восстановления, существенное наращивание ресурсов, привлеченных в течение 2006-2007 годов, объясняется развитием кризиса, связанного с птичьим гриппом. СФЕРА оказался наиболее подходящим инструментом реагирования на столь масштабный кризис. В последующий двухлетний период не было кризиса аналогичного характера, который потребовал бы программного подхода, что и объясняет частично сокращение, отмеченное в течение 2008-09 и 2010-11 годов. В настоящее время применяется аналогичный подход в ответ на кризис Африканского рога, в рамках которого для обеспечения синергии предлагается поддержку доноров направлять через СФЕРА.

56. Также Отделом чрезвычайных ситуаций и восстановления было отмечено, что в последние два двухлетних срока были инициированы/развиты два основных подхода к

привлечению ресурсов, хотя менее существенных по объемам средств, но стратегических с точки зрения воздействия:

- 1) систематическое обращение к тому или иному донору с просьбой перевести в СФЕРА неизрасходованные остатки по закрытым проектам. Ежегодно через такой механизм мобилизуются до 2 миллионов долларов США, которые направляются на пополнение возобновляемого фонда;
- 2) создание нового окна «Потенциал реагирования в области ресурсов для ведения сельского хозяйства» в рамках Программной составляющей фонда, через которое привлекается стратегическое финансирование в размере 5-6 миллионов долларов США в течение двухлетнего периода для срочного распределения сельскохозяйственных ресурсов.

57. Тенденция к сокращению в двухгодичных поступлениях взносов доноров и переводов в СФЕРА может означать снижение интереса со стороны стран-членов к поддержке инициатив ФАО в области реагирования на чрезвычайные ситуации. Если не принять надлежащих мер, это может иметь отрицательные последствия для усилий ФАО по содействию развитию и сохранению СФЕРЫ как эффективного подхода к реагированию на кризисы, ввиду очевидного риска истощения фонда.

Рекомендация № 7: Для снижения риска истощения средств, что может привести к неспособности Фонда финансировать деятельность по устранению чрезвычайных ситуаций в случаях крупных катастроф, мы рекомендуем ФАО продолжать ведение кампании по привлечению поддержки большего числа стран-членов и других доноров программам чрезвычайных ситуаций и восстановления Организации.

Рекомендация № 8: ФАО надлежит расширять свои партнерские отношения с донорами и призывать доноров делать прямые взносы в СФЕРА (особенно для оценки потребностей, координации и составления программ) и договариваться с донорами о передаче Фонду неизрасходованных остатков средств завершенных и закрытых проектов, финансировавшихся из внебюджетных источников.

58. Отдел чрезвычайных ситуаций и восстановления признает ценность рекомендаций аудита по руководству и управлению СФЕРА.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

59. Вклад СФЕРА в реагирование на угрозы и чрезвычайные ситуации в области продовольствия и сельского хозяйства доказан, поскольку он способствует достижению Стратегической цели I. Для дальнейшего совершенствования руководства и управления Фондом внешний аудитор представил руководству восемь ценных рекомендаций.

60. Главным в рекомендациях аудита является незамедлительная публикация исчерпывающих руководящих указаний по руководству и управлению СФЕРА ввиду роста числа поддерживаемых фондом проектов на случай чрезвычайных ситуаций. Их скорейшая публикация поможет устранить риски в управлении фондом.

61. Внешний аудитор продолжит включать обзор СФЕРА в свой аудиторский план, чтобы предлагать руководству и Финансовому комитету независимую оценку руководства и управления фондом СФЕРА.