

Октябрь 2013 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 пятьдесят первая сессия

Рим, 11-15 ноября 2013 года

Механизм подотчетности и внутреннего контроля

С вопросами по содержанию настоящего документа обращаться к:

г-ну Бойду Хейту (Mr Boyd Haight),

директору Управления стратегии, планирования и управления ресурсами

Тел.: +3906 5705 5324

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



mi800r

РЕЗЮМЕ

- На своей 145-й сессии, состоявшейся в декабре 2012 года, Финансовый комитет представил доклад о ходе рассмотрения в Организации вопросов, касающихся механизма подотчетности и внутреннего контроля.
- Инициатива в области преобразования ФАО и процесс стратегического анализа значительно укрепили применение принципов подотчетности и внутреннего контроля в ФАО.
- ФАО ставит задачу укрепления своей подотчетности по отношению к широкому кругу заинтересованных участников и на международном уровне. Новые механизмы корпоративного управления позволяют усилить административный контроль над показателями деятельности ФАО; система матричного руководства дает возможность более четко определить функции и обязанности, в частности, в отношении достижения конкретных результатов; также больше внимания уделяется вопросам разработки системы поощрений и взысканий. На внешнем уровне ФАО все активнее предоставляет получателям возможность высказывать свое мнение в ходе разработки программ и проектов, а также представлять отзывы.
- Ключевым элементом системы эффективного внутреннего контроля является понимание рисков. Проект по управлению общеорганизационными рисками успешно продвигается и должен быть завершен к концу года.
- Проделана значительная работа по укреплению системы внутреннего контроля, в частности, в децентрализованных отделениях. Другие запланированные меры по улучшению системы внутреннего контроля включают: совершенствование общеорганизационной отчетности о результатах деятельности, подготовку руководства по структуре контрольных мер, введение отчетности по внутренним мерам контроля и дальнейшую рационализацию внутренних средств контроля и процессов.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается провести анализ и представить любые мнения или дать указания в отношении нынешнего состояния подотчетности, внутреннего контроля и управления рисками в ФАО.
- Проект рекомендации**
- **Финансовый комитет отметил прогресс, достигнутый в реализации политики и процедур обеспечения подотчетности и внутреннего контроля, включая управление рисками.**

Справочная информация

1. На своей 145-й сессии, состоявшейся в декабре 2012 года¹, Финансовый комитет поручил Секретариату подготовить к своей следующей очередной сессии доклад о ходе рассмотрения в Организации вопросов, касающихся механизма подотчетности и внутреннего контроля. Программа Генерального директора по преобразованию ФАО² предусматривает совершенствование подотчетности и внутреннего контроля в качестве элемента целого комплекса мер по укреплению институциональной структуры в целях повышения эффективности и отдачи программ в поддержку осуществления миссии, целей и задач Организации.

2. В настоящем докладе содержится информация об уже принятых ФАО мерах и мерах, которые будут приняты в целях укрепления подотчетности и системы внутреннего контроля. С учетом важнейшей роли рисков в нем также приводится информация о ходе осуществления проекта по управлению общеорганизационными рисками (мероприятие 3.54 ПНД).

Положение дел в области подотчетности в ФАО

3. Не существует общепринятого на международном уровне определения подотчетности. На практике под ней понимается взятое обязательство по реализации полномочия и/или какой-либо функции, когда такое обязательство включает:

- a) отчет о достигнутых результатах в процессе осуществления полномочия/функции;
- b) ответственность, т.е. необходимость объяснить и обосновать свои действия, если это требуются; и
- c) готовность принять последствия, к примеру, взыскания и поощрения.

4. Это обязательство может нести организация, коллектив или отдельный человек. Подотчетность является формой взаимоотношений: она может существовать между организацией и ее внешними заинтересованными участниками или внутри организации между группами, коллективами и отдельными лицами.

5. Определяя подотчетность в контексте полномочий и ответственности, ФАО подчеркивает, что подотчетность распространяется не только на взаимоотношения между руководящими органами и Генеральным директором; ФАО также несет ответственность перед широким кругом заинтересованных участников, затрагиваемых ее работой.

6. Эффективная подотчетность перед внешними заинтересованными участниками укрепляет доверие и создает предпосылки для повышения качества программ, проектов и других мер, их отдачи и устойчивости получаемых результатов. Основные элементы внешней подотчетности ФАО заложены в полномочиях различных подразделений руководящих органов запрашивать отчеты и обоснования от официальных лиц ФАО. На международном уровне ФАО осуществляет координацию с Организацией Объединенных Наций, в частности, через Координационный совет руководителей. Организация регулярно взаимодействует с широким спектром органов, представляющих гражданское общество и частный сектор, тем самым обеспечивая в процессе разработки и осуществления своих стратегий, учёт мнений ее основных заинтересованных участников и реагирование на них.

7. Этот вопрос получил дальнейшее развитие в Среднесрочном плане на 2014-2017 годы и Программе работы и бюджете на 2014-2015 годы, и это подчеркивает, что ФАО и ее партнеры несут взаимную ответственность за решение задач, стоящих перед Организацией, и что ее Стратегические цели будут достигаться на основе совместных усилий правительств, ФАО, других учреждений в системе ООН и других заинтересованных участников. ФАО несет непосредственную ответственность за получение конечных результатов, а результаты работы,

¹ CL 145/7, пункт 9d

² CL 145/3, пункты 25-26

напрямую связанные с деятельностью ФАО, реализуются и достигаются за счет использования начисленных и добровольных взносов под непосредственным контролем ФАО.

8. Аналогичным образом на уровне стран в дополнение к регулярным контрактам с учреждениями ООН и гражданским обществом представители ФАО укрепляют политический диалог со странами-членами на национальном уровне с тем, чтобы ФАО могла более эффективно учитывать и реагировать на приоритеты в области продовольственной безопасности и сельского хозяйства, установленные правительствами в рамках механизмов разработки страновых программ.

9. Внешняя подотчетность также требует прозрачности. Наряду с документами по вопросам стратегии и планирования (Стратегическая рамочная программа, Среднесрочный план и Программа работы и бюджет) и докладов о достижении показателей (Среднесрочный обзор и Доклад об осуществлении программ) ФАО открыто публикует ряд сведений о крупных общеорганизационных инициативах.

10. С 2012 года Организация сделала ряд важных шагов по укреплению подотчетности перед внешними заинтересованными сторонами. Во-первых, был подготовлен улучшенный Доклад об осуществлении Программы³ с использованием ориентированных на достижение результатов принципов управления, в которых применение индикаторов и целевых показателей результивности позволило более четко понять то, к чему стремится и чего достигла ФАО.

11. Извлеченные в ходе этой работы уроки дали возможность Организации укрепить основу ее подотчетности перед внешними заинтересованными сторонами в пересмотренной Стратегической рамочной программе и Среднесрочном плане действий на 2014-2017 годы и Программе работы и бюджете на 2014-2015 годы в трех ключевых областях:

- a) сокращение количества Стратегических целей с 11 до пяти;
- b) определение четкого видения – от глобальных задач, через операционные цели к результатам работы и конечным продуктам; и
- c) использование более строго технического подхода при разработке индикаторов, исходных условий и целевых показателей для повышения их достоверности, конкретности и затратоэффективности.

12. В ходе текущего двухгодичного периода Организация предприняла меры по переходу к новой модели подотчетности перед новыми внешними заинтересованными сторонами – ее получателями. В 2013 году ФАО разработала Руководящие принципы по обеспечению подотчетности перед затрагиваемым населением⁴. Такой подход имеет целью более активно вовлекать в работу и усиливать влияние людей, получающих помочь по линии программ ФАО, на всех этапах программного цикла, включая первоначальную оценку, разработку проекта, выбор получателей, осуществление, мониторинг и оценку. Немаловажно, что этот процесс включает механизмы рассмотрения жалоб и принятия соответствующих мер, а также другие инструменты обратной связи с тем, чтобы ФАО и ее партнеры знали о воздействии (как позитивном, так и негативном) программ на участников.

13. Работа ФАО в области внутренней подотчетности ориентирована прежде всего на укрепление управляющих функций руководства во всех основных звеньях деятельности в масштабе всей организации, более четкое определение обязанностей и ответственности, тем самым помогая руководителям сконцентрировать их усилия на наиболее важных направлениях и обеспечивая более эффективное распределение ресурсов.

14. Внутренняя подотчетность начинается с Генерального директора, который несет ответственность перед руководящими органами за всю работу ФАО. Подотчетность формирует рабочие взаимоотношения членов каждого коллектива и объединяет их усилия. Она определяет то, каким образом сотрудники на различных уровнях берут на себя обязательства друг перед другом за достижение Организацией результатов, показывает, как измеряется прогресс, и как

³ С 2013/8 Доклад об осуществлении Программы, 2010-2011 годы

⁴ <http://www.fao.org/emergencies/fao-in-action/accountability-to-affected-populations/en/>

представляется отчетность об этом, какие меры принимаются в случае, если достигнутые результаты не соответствуют ожидаемым, и как распределяются полномочия и ресурсы. Таким образом, подотчетность - это канал, соединяющий каждого сотрудника с Генеральным директором, и определяющий вплоть до низового уровня всю иерархию ответственности за получение результата, обеспечивая соответствие выделенных ресурсов надлежащему уровню делегированных полномочий.

15. Начиная с 2012 года система внутренней подотчетности в ФАО опирается на персональные договоры об эффективности работы и представление отчетности через Систему служебной аттестации и управления эффективностью работы (ПЕМС), а также внутриорганизационный цикл планирования, регулярные доклады об исполнении бюджета и обзоры эффективности групп на заключительном этапе двухгодичной оценки.

16. В ходе подготовки к осуществлению пересмотренной Рамочной стратегической программы на период после с 2014 года Организация признала, что эти механизмы нуждаются в доработке с тем, чтобы они могли соответствовать своему назначению в условиях матричной системы управления. В ПРБ на 2014-2015 годы были преобразованы внутренние структуры управления ФАО в целях обеспечения достаточного уровня управленческого контроля над эффективностью деятельности Организации, а также извлечения других преимуществ, таких как высвобождение синергизма и укрепление координации на уровне программ и институциональной политики. Эта реформа предусматривала учреждение Корпоративного совета по мониторингу программ, деятельность которого позволяет обеспечить контроль и непрерывный анализ подхода на основе матричного управленческого в процессе реализации программ, что обеспечивает взаимодействие между координаторами стратегических целей и помощниками Генерального директора⁵.

17. Реформа внутренних механизмов управления сопровождалась пересмотром круга ведения помощников Генерального директора и разработкой нового круга ведения для координаторов стратегических целей с тем, чтобы четко сформулировать и определить ответственность за получение позитивного результата и управление соответствующими рисками, связанными с пересмотренной Стратегической рамочной программой и матричной структурой. Помощники Генерального директора и координаторы стратегических целей в настоящее время осуществляют процесс институционального оформления этих новых функций и обязанностей, используя процессы стратегического и оперативного планирования, которые являются производными от принципов, основанных на результате. Это позволит создать иерархическую структуру коллективов, руководители которых будут наделены более широкими правами и возможностями, дополняемыми более строгой подотчетностью.

18. Эти институциональные меры по укреплению подотчетности осуществляются параллельно с аналогичными мерами в области людских ресурсов. Основные меры в этом направлении, реализация которых была начата в 2012 году и, как ожидается, будет продолжаться до 2015 года, включают:

- a) усиление ответственности руководителей за эффективность их работы в качестве управленцев, путем изменения и упрощения перечня управленческих навыков, а также повышения возможности измерения результатов;
- b) корректировку сроков составления соглашений ПЕМС в целях более тесной увязки ПЕМС с Программой работы, тем самым укрепляя возможность контроля эффективности работы с верхнего до нижнего уровня Организации, а также взаимосвязь между иерархией результатов и управлением кадрами;
- c) пересмотр формы отчетности ПЕМС с тем, чтобы отразить многосторонний анализ, который требуется в соответствии с матричной структурой; и
- d) создание "культуры последствий" путем внедрения программы признания заслуг и поощрения, а также более активный мониторинг со стороны руководства работы отстающих и передовых сотрудников.

⁵ С 2013/3 Информационная записка № 5 "Порядок реализации системы матричного управления"

Положение дел в области управления общеорганизационными рисками

19. Управление рисками является тем звеном, которое связывает подотчетность с внутренним контролем. Подотчетность позволяет выработать общее понимание целей между различными эшелонами управления и персонала ФАО, а также между руководством ФАО и ее заинтересованными сторонами. Учет рисков, сопряженных с выполнением работы, необходимой для реализации ожиданий заинтересованных сторон и руководителей, повышает вероятность того, что ожидаемые результаты будут достигнуты. Понимание возможных сбоев и мер по их устранению в сочетании с относительной вероятностью и потенциальными последствиями создает предпосылки для создания затратоэффективной системы внутреннего контроля. Исходный контекст, отражающий информацию о рисках, позволяет более точно определять выгоды, ожидаемые от реализации основных стратегий, тем самым уменьшая последствия ненужных, громоздких и неэффективных процессов и процедур, а также ориентирует менеджеров нижнего звена в вопросах эффективного применения такой политики.

20. В соответствии с мероприятием 3.54 структура и система управления общеорганизационными рисками будет внедрена в ФАО к концу 2013 года⁶. За период после представления последнего доклада Финансового комитета в реализации этого обязательства был достигнут значительный прогресс:

- Политика и механизм управления рисками: политика управления рисками, которая включает в себя элементы, необходимые для механизма управления рисками, была одобрена Наблюдательным советом по общеорганизационной программе (НСОП), который будет заниматься вопросами контроля над осуществлением политики ФАО в области управления рисками и анализом общеорганизационных рисков.
- Интеграция рисков в общеорганизационные процессы: управление рисками на основе принципов УОР было встроено в проектный цикл ФАО и в планирование оперативной работы для ПРБ. ФАО поставила цель включить управление рисками в оставшиеся два основных общеорганизационных процесса – разработку страновых планов работы и проекты капитальных инвестиций к концу 2013 года.
- Представление информации о рисках: первый доклад об общеорганизационных рисках, основанный на данных о рисках, полученных в ходе планирования работы на высоком уровне, был представлен Наблюдательному совету по общеорганизационной программе. Эти данные вместе с более обширной информацией о рисках, которая будет поступать от оценки рисков на этапе операционного планирования, станут основой для формирования исходной базы рисков и первого общеорганизационного регистра рисков ФАО.
- Обучение в области рисков: руководители из Департамента общеорганизационного обслуживания, людских ресурсов и финансов прошли непосредственное обучение по инструментам оценки риска "не требующим внешнего содействия". Полученный опыт будет использоваться при разработке онлайновых средств обучения и веб-сайта. Разрабатываются другие инструменты оценки риска, которые будут размещены в Интернете.

Положение дел в области внутреннего контроля

21. Внутренний контроль представляет собой средство управления рисками и выполняет функцию связующей ткани в системах, политике и стратегиях, направленных на обеспечение разумных гарантий того, что организационные цели будут достигнуты. Он охватывает показатели деятельности Организации в пяти основных областях:

- a) эффективность деятельности;
- b) экономичное и эффективное использование ресурсов;
- c) соблюдение применимого законодательства, правил, стратегий и процедур;

⁶ С2013/26

- d) предотвращение нерационального использования и потерь ресурсов, в том числе в результате мошенничества, нарушений и коррупции; и
- e) достоверность и надежность информации и данных.

22. Как было отмечено в ежегодном докладе о деятельности Канцелярии Генерального инспектора за 2011 год⁷, одна из целей программы ПНД состоит в совершенствовании системы внутреннего контроля в ФАО. Стержневыми элементами этого процесса являются институционализация, управление общеорганизационными рисками и введение ПЕМС, а также такие другие инициативы, как реформа Руководства ФАО и рационализация процессов. Ключевым элементом стало внедрение модернизированных механизмов подотчетности на общеорганизационном уровне, а также на различных уровнях руководства в русле реализации инициативы в области изменений и процесса стратегического анализа, которые позволили мобилизовать и реорганизовать персонал на основе более четкого, конкретного и ясного понимания цели. В ходе текущего двухгодичного периода ФАО уделяет особое внимание укреплению функционирования средств внутреннего контроля в децентрализованных отделениях. В этой связи следует выделить три конкретных элемента:

23. Во-первых, была укреплена база навыков персонала. Были усовершенствованы процедуры отбора для Представителей ФАО на основе применения методов более точного выявления деловых качеств, а также проверки управленческих способностей с тем, чтобы они в большей степени соответствовали требованиям по сочетанию навыков, опыта, профессиональных знаний и деловых качеств, необходимых для работы на этом посту. Кроме того, в 2012 году и вновь в 2013 году ФАО провела пересмотр комплекса необходимых профессиональных требований к персоналу в целях укрепления возможностей региональных и субрегиональных отделений в части удовлетворения ожиданий их заинтересованных сторон и более эффективной поддержки отделений на местах. Только в результате последнего мероприятия было внесено около 70 изменений в описание должностных обязанностей сотрудников, градацию должностей и техническую специализацию, включая ликвидацию и создание новых должностей.

24. Во-вторых, ведется разработка информационно-технологических систем и других инструментов, которые позволяют обеспечить более действенную поддержку Представителей ФАО в организации работы их отделений, и гарантировать надежность финансовой отчетности и других данных об эффективности деятельности. Глобальная система управления ресурсами (ГСУР), полностью введенная в действие в июне 2013 года, повышает эффективность функционирования внутренних средств контроля в целом ряде административных и финансовых областей. Были также разработаны рекомендации и надлежащая практика в области финансового управления в целях содействия внедрению международных стандартов финансовой отчетности (МСФО), что само по себе значительно укрепит систему внутреннего финансового контроля. Новое руководство по проектному циклу ФАО сопровождалось обновлением Информационной системы управления Программой деятельности ФАО на местах (FPMIS). В процесс подготовки Доклада об осуществлении программы были включены протоколы проверки данных.

25. Наконец, ФАО прилагает усилия по совершенствованию систем мониторинга с тем, чтобы Представители ФАО, которые сталкиваются с проблемами в части обеспечения эффективности и действенности их операций, получали необходимую им помочь, а также для принятия своевременных мер в случае необходимости. В основе этих систем мониторинга лежат два основных элемента: система оценки страновых отделений; аудиты Канцелярии Генерального инспектора и оценки Управления по оценке.

26. Надзорные органы ФАО (внешний аудит, Управление генерального инспектора и Управление по оценке) играют важнейшую роль в обеспечении подотчетности и внутреннего контроля. Качество и профессионализм их работы обеспечивается, в частности, их независимостью и необходимостью соблюдения профессиональных норм.

⁷ РС 143/13

27. Существенным недостатком системы внутреннего контроля ФАО является отсутствие внутреннего потенциала в части оценки для заблаговременного решения проблемы до того, как она станет серьезной. По данным, поступившим в Комитет по программе в марте 2013 года⁸, налицо необходимость в создании функции внутреннего обзора, которая позволит составлять отчеты по проблемным областям для внутреннего распространения и оперативного принятия корректирующих мер на самом раннем этапе.

28. В этой связи Организация планирует внедрить функцию оперативной оценки результатов деятельности в целях изучения, оценки, диагностики и нормализации выявленных или потенциальных ситуаций, в которых не обеспечивается надлежащее качество работы Организации. С учетом взаимосвязи подотчетности, рисков и внутреннего контроля, Организация планирует реализовать эту функцию путем создания группы по управлению рисками под непосредственным контролем директора Управления по стратегии, планированию и управлению ресурсами. Это соответствует основополагающим концепциям элемента быстрого реагирования проекта по управлению общеорганизационными рисками, который был впервые представлен Финансовому комитету на его 135-й сессии в октябре 2010 года⁹.

29. Среди других разрабатываемых планов по будущему укреплению системы внутреннего контроля следует отметить следующие:

- a) совершенствование общеорганизационной системы отчетности о результативности деятельности, в том числе с помощью разрабатываемых механизмов мониторинга и оценки, для предоставления высшему руководству более полной, своевременной и актуальной информации о деятельности Организации и прогрессе в деле достижения общеорганизационных результатов;
- b) разработка простого руководства по структуре контроля;
- c) рассмотрение целесообразности принятия формальной процедуры отчетности по внутренним мерам контроля в целях укрепления применения мер внутреннего контроля и более оперативного решения проблем, связанных с внутренним контролем; и
- d) дальнейшая рационализация процессов ФАО на основе опыта правительства Мексики, дополненного анализом уроков, извлеченных в ходе реализации проекта по подготовке Руководства ФАО и оптимизации рабочих процессов.

⁸ PC 113/4

⁹ FC 135/13