

Октябрь 2011 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 вторая сессия

Рим, 7 - 8 ноября 2011 года

Доклад внешнего аудитора об управлении проектами

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-же Ребекке Матхай (Ms. Rebecca Mathai)
директору Службы внешнего аудита
Всемирной продовольственной программы +39 06 6513 3071

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 на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

➤ РЕЗЮМЕ

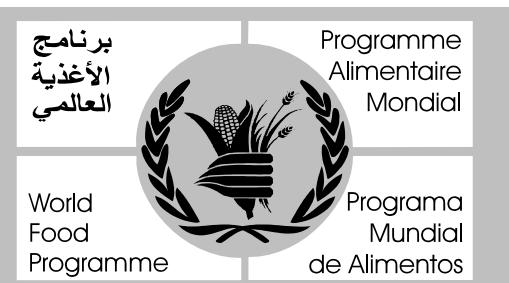
- В настоящем докладе представлены результаты ревизии Всемирной продовольственной программы (ВПП), проведенной Генеральным финансовым инспектором-ревизором Индии в отношении результативности управления бюджетами ее проектов. Основной целью ревизии являлась оценка уровня контроля над тем, что разработка проектов, составление их бюджетов и обеспечение их ресурсами направлены на удовлетворение конкретных потребностей и достижение намеченных результатов. Ревизия охватывала штаб-квартиру ВПП в Риме, восемь ее страновых отделений (СО) и два региональных бюро (РБ).
- Двойную проблему для управления проектами ВПП представляют модель добровольного финансирования и активное изменение потребностей, происходящее в условиях нестабильности. В ситуации, когда объем привлекаемых средств, как правило, не отвечает требованиям проекта, настоятельно необходимо обеспечивать жесткую привязку концепции проекта и его целевой аудитории к конкретным потребностям. Оценка этих потребностей, в свою очередь, должна быть основана на соответствующих надежных данных. Это также будет способствовать определению и отслеживанию результатов в ходе мониторинга и оценки проектов.
- При неадекватном финансировании проектов распределение ресурсов по ключевым областям - установлению потребностей, мониторингу и оценке – приобретает недостаточный характер. Были обнаружены случаи несоответствия между потребностями и результатами проекта. В наших выводах подчеркивается необходимость в более тщательном проведении обзора проектов в штаб-квартире, что будет способствовать выявлению как недостатков, так и передовых видов практики.
- Бюджеты проектов часто пересматриваются, и в результате сопутствующих отставаний появляется тенденция к удержанию объема расходов в рамках полномочий, которыми наделены СО/РБ. В ряде случаев процедуры пересмотра отстают от меняющихся потребностей или не имеют твердой привязки к фактическим расходам.
- В 2006-2010 годах ежегодная доля недофинансирования отдельных проектов ВПП составляла от 16 % до 42 %. В условиях нехватки средств страновым отделениям приходится свертывать объем деятельности – урезать рационы или сокращать число дней раздачи продовольствия. В систему планирования ВПП пока еще не внедрена четко оформленная процедура, обеспечивающая разработку реалистичных сценариев финансирования и заблаговременный выбор наиболее эффективного способа реализации для каждого сценария. Нынешний метод подсчета бенефициаров приводит к составлению искаженных докладов о результатах проекта и при этом затрудняет проведение систематических расчетов его количественных показателей.
- Идеальным решением проблемы неадекватного финансирования станет активизация усилий по привлечению ресурсов. ВПП диверсифицировала свою донорскую базу; доля частного сектора в ней незначительна, но она постоянно увеличивается. Одной из проблем является сокращение доли взносов от ведущих стран, занимающих 11-20 места. Возможности для привлечения большего числа доноров открываются благодаря таким механизмам, как партнерство и Фонд подбора соответствия между появляющимися донорами и проектами.
- Утрате заинтересованности среди доноров способствуют различные факторы, одним из которых является растягивание проектов с одним и тем же набором мероприятий на длительные периоды времени. Не всем донорам по душе проекты ВПП в области развития. ВПП нуждается в том, чтобы доноры испытывали доверие к ее способности осуществлять проекты этой категории с эффективностью и измерением результатов, а также координировать свои усилия с родственными учреждениями системы ООН в целях минимизации дублирования мандатов.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть документ "Доклад внешнего аудитора об управлении проектами" и представить на рассмотрение Исполнительному совету свои комментарии.

Проект рекомендации

- **В соответствии со Статьей XIV Общего регламента ВПП Финансовый комитет** рассмотрел документ "Доклад внешнего аудитора об управлении проектами" и представил в докладе о работе своей сто сорок второй сессии комментарии для Исполнительного совета.



Исполнительный совет
Вторая очередная сессия

Рим, 14-17 ноября 2011 года

РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Пункт 5 повестки дня

Для рассмотрения

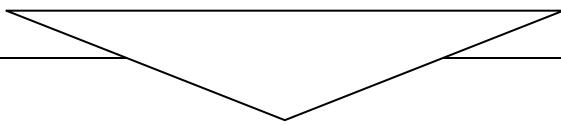
R

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2011/5-D/1
XX September 2011
ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД ВНЕШНЕГО
АУДИТОРА ОБ УПРАВЛЕНИИ
ПРОЕКТАМИ

Настоящий документ издан ограниченным числом экземпляров. Документы
Исполнительного совета размещены на веб-сайте ВПП (<http://www.wfp.org/eb>).

ЗАПИСКА ДЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА



Настоящий документ представлен Исполнительному совету для рассмотрения

Секретариат предлагает членам Совета, у которых могут возникнуть вопросы по техническому содержанию настоящего документа, обратиться к указанному ниже контактному лицу персонала ВПП, по возможности задолго до начала сессии Совета.

Директор службы внешнего аудита

г-жа Р. Матхай

тел.: 066513-3071

По вопросам, касающимся рассылки документации для Исполнительного совета, просьба обращаться к следующему лицу: обращаться г-же И. Карпителле (Ms I. Carpitella), помощнику по административным вопросам, Отдел обслуживания конференций (тел.: 066513-2645).

На период с июля
2010 года по июнь
2016 года Внешним
аудитором Всемирной
продовольственной
программы (ВПП) назначен
Генеральный финансовый
инспектор-ревизор Индии
(ГИР).

Аудит, проводимый
Генеральным финансовым
инспектором-ревизором,
имеет целью дать
Исполнительному совету
гарантии независимого
аудитора и подкрепить
управление ВПП
конструктивными
рекомендациями.

Для получения
дополнительной информации
следует обращаться к

Ms. Rebecca Mathai
Director of External Audit
World Food Programme
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italy.
Тел. : 0039-06-65133071

Доклад Внешнего аудитора по теме “Управление проектами”

Всемирная продовольственная программа



**ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ
ИНСПЕКТОР-РЕВИЗОР ИНДИИ**

Резюме

В настоящем докладе представлены результаты ревизии Всемирной продовольственной программы (ВПП), проведенной Генеральным финансовым инспектором-ревизором Индии в отношении результативности управления бюджетами ее проектов. Основной целью ревизии являлась оценка уровня контроля над тем, что разработка проектов, составление их бюджетов и обеспечение их ресурсами направлены на удовлетворение конкретных потребностей и достижение намеченных результатов. Ревизия охватывала штаб-квартиру ВПП в Риме, восемь ее страновых отделений (СО) и два региональных бюро (РБ).

Двойную проблему для управления проектами ВПП представляют модель добровольного финансирования и активное изменение потребностей, происходящее в условиях нестабильности. В ситуации, когда объем привлекаемых средств, как правило, не отвечает требованиям проекта, настоятельно необходимо обеспечивать жесткую привязку концепции проекта и его целевой аудитории к конкретным потребностям. Оценка этих потребностей, в свою очередь, должна быть основана на соответствующих надежных данных. Это также будет способствовать определению и отслеживанию результатов в ходе мониторинга и оценки проектов.

При неадекватном финансировании проектов распределение ресурсов по ключевым областям - установлению потребностей, мониторингу и оценке – приобретает недостаточный характер. Были обнаружены случаи несоответствия между потребностями и результатами проекта. В наших выводах подчеркивается необходимость в более тщательном проведении обзора проектов в штаб-квартире, что будет способствовать выявлению как недостатков, так и передовых видов практики.

Бюджеты проектов часто пересматриваются, и в результате сопутствующих отставаний появляется тенденция к удержанию объема расходов в рамках полномочий, которыми наделены СО/РБ. В ряде случаев процедуры пересмотра отстают от меняющихся потребностей или не имеют твердой привязки к фактическим расходам.

В 2006-2010 годах ежегодная доля недофинансирования отдельных проектов ВПП составляла от 16 % до 42 %. В условиях нехватки средств страновым отделениям приходится свертывать объем деятельности – урезать рационы или сокращать число дней раздачи продовольствия. В систему планирования ВПП пока еще не внедрена четко оформленная процедура, обеспечивающая разработку реалистичных сценариев финансирования и заблаговременный выбор наиболее эффективного способа реализации для каждого сценария. Нынешний метод подсчета бенефициаров приводит к составлению искаженных докладов о результатах проекта и при этом затрудняет проведение систематических расчетов его количественных показателей.

Идеальным решением проблемы неадекватного финансирования станет активизация усилий по привлечению ресурсов. ВПП диверсифицировала свою донорскую базу; доля частного сектора в ней незначительна, но она постоянно увеличивается. Одной из проблем является сокращение доли взносов от ведущих стран, занимающих 11-20 места. Возможности для привлечения большего числа доноров открываются благодаря таким механизмам, как партнерство и Фонд подбора соответствия между появляющимися донорами и проектами.

Утрате заинтересованности среди доноров способствуют различные факторы, одним из которых является растягивание проектов с одним и тем же набором мероприятий на длительные периоды времени. Не всем донорам по душе проекты ВПП в области развития. ВПП нуждается в том, чтобы доноры испытывали доверие к ее способности осуществлять проекты этой категории с эффективностью и измерением результатов, а также координировать свои усилия с родственными учреждениями системы ООН в целях минимизации дублирования мандатов.

Резюме рекомендаций

Мы рекомендуем следующее:

- 1 Средства для определения и оценки потребностей должны ассигноваться отдельно и использоваться в обязательном порядке. В случае необходимости для проведения этих мероприятий могут задействоваться корпоративные средства, не обязательно имеющие отношение к проектному финансированию;**
- 2 Учитывая затратность базовых исследований по времени и средствам, мы рекомендуем оценить, в какой степени они использовались при принятии решений, касающихся разработки проектов;**
- 3 Оценку потребностей следует тесно увязывать с отбором средств реализации проекта. Кроме того, она должна служить основой для определения конкретных результатов, поддающихся количественному измерению. В ходе этой процедуры ВПП нужно разделять внутренние и внешние факторы, способные повлиять на достижение результатов;**
- 4 Пересмотреть процедуры и делегирование полномочий для выявления любых затруднений, препятствующих своевременному рассмотрению и утверждению проектов;**
- 5 Пределы делегирования полномочий после их однократного фактического установления должны соблюдаться; следует ввести процедуру заблаговременного выявления возможных нарушений. Хотя мы признаем, что в динамичной обстановке процедуры пересмотра проектов могут оказаться неизбежными, частые пересмотры, возможно, сигнализируют о наличии какой-либо проблемы и должны изучаться в штаб-квартире;**
- 6 Наряду с усилиями, направленными на 10 главных доноров, ВПП следует вести активную работу с основными странами, которые занимают 11 -30**

места и инвестируют средства в новые стратегические партнерские союзы, особенно со странами с формирующейся рыночной экономикой. Это может способствовать не только увеличению объема взносов, но и росту авторитета Программы среди большего числа стран;

- 7** *ВПП следует пересмотреть нормы использования средств Фонда подбора соответствия между появляющимися донорами и проектами и привести их в соответствие с нынешними уровнями потребностей;*
- 8** *Передовые виды практики должны использоваться в качестве отправной точки для разработки масштабных рекомендаций по расстановке приоритетов среди возможных сценариев на уровнях РБ или ШК, в зависимости от целесообразности;*
- 9** *Метод подсчета бенефициаров должен также включать расчеты количества дней охвата бенефициаров и дней распределения пайков, что в совокупности обеспечит более рациональную основу для определения итогов и достижений;*
- 10** *Следует проанализировать причины задержек с закрытием проектов и перечислением ресурсов со старых проектов на новые и дать указания относительно своевременного выполнения этой процедуры;*
- 11** *График проведения мониторинга и оценки проектов должен быть полностью интегрирован в процесс осуществления проектов, чтобы дать возможность внесения среднесрочных корректировок, а также обеспечивать поступление данных на этапе разработки будущих проектов.*

I ВВЕДЕНИЕ

Стратегические цели

1. Стратегический план ВПП на 2008–2013 годы предусматривает пять целей организации:

- Спасение жизней и защита источников жизнеобеспечения в чрезвычайных ситуациях;
- Предотвращение острых вспышек голода и инвестирование средств в мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и смягчению их последствий;
- Возобновление и восстановление уклада жизни и источников жизнеобеспечения в ситуациях после конфликтов, после стихийных бедствий или на переходном этапе;
- Сокращение масштабов хронического голода и недоедания; и
- Укрепление потенциала стран в области сокращения масштабов голода, в том числе с помощью стратегий передачи функций и осуществления закупок на местной основе.

Категории проектов

2. Проводимые ВПП операции подразделяются на четыре категории:

- *Чрезвычайные операции* (ЧРОП) по оказанию продовольственной помощи в удовлетворении чрезвычайных потребностей;
- *Долгосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в восстановлении* (ДОЧПВ) для предоставления продовольственной помощи в удовлетворении долговременных потребностей, возникших в связи с чрезвычайной ситуацией, и содействия в восстановлении после чрезвычайной ситуации,
- *Операции в целях развития* (ОЦР) для поддержки экономического и социального развития; и
- *Специальные операции* (СПО) по восстановлению и укреплению транспортной инфраструктуры в целях обеспечения быстрой доставки продовольственной помощи и повышения уровня координации с ООН и партнерами через указанные общие службы.

3. *Объем оперативных потребностей ВПП* на двухгодичный период 2010–2011 годов составляет 8,85 млрд. долл. США, 55 % которого направлено на ДОЧПВ, 31 % – на ЧРОП, 10 % – на ОЦР и 4 % – на СПО.

Утверждение проектов

4. Подготовка проектов ведется страновыми отделениями (СО) ВПП, обычно по линии общей рамочной программы ООН¹. Полномочия по утверждению того или иного проекта возложены на Исполнительный совет (ИС), который затем делегировал эти полномочия в определенных пределах Исполнительному директору. Поскольку объем финансирования,

¹ Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) для соответствующей страны.

требуемый для проведения чрезвычайных операций, выходит за рамки полномочий Исполнительного директора, он утверждается совместно Исполнительным директором и Генеральным директором Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО). Дальнейшая передача полномочий старшему сотруднику по оперативным вопросам/странным директорам зависит от категории проекта и от уровней его финансирования.

Модель финансирования

5. Все взносы в ВПП производятся на добровольной основе. Взносы вносятся правительствами, межправительственными органами, а также поступают из других государственных и неправительственных, в том числе частных, источников. Стратегия ВПП по мобилизации ресурсов направлена на повышение уровня предсказуемости, гибкости и безопасности ее финансирования путем расширения донорской базы и более активного привлечения частного сектора к пропаганде и мобилизации средств.
6. В основу рамочной концепции финансовой политики заложен принцип полного возмещения расходов. Доноры покрывают все прямые и косвенные расходы² по финансируемым ими проектам. ВПП классифицирует взносы по своим проектам прежде всего³ как:
 - **многосторонние**, когда проект, для реализации которого будет использован данный взнос, определяется самой ВПП;
 - **целевые многосторонние**, когда взнос резервируется донором для реализации проекта в определенной стране.

II НАША РАБОТА ПО ПРОВЕДЕНИЮ РЕВИЗИИ

Цели ревизии

7. Ввиду добровольного характера финансирования организация сталкивается с опасностью того, что ее проекты могут быть урезаны, если запланированный объем ресурсов не будет подкреплен финансовыми обязательствами. Проведенный нами анализ результативности указывает на необходимость подтверждения того, что:
 - i. *проекты разрабатываются на основе оценки потребностей и в рамках стандартной процедуры;*
 - ii. *бюджеты проектов составляются в соответствии с закрепленной методикой оценки;*

² ВПП принимает взносы в виде товаров или услуг от нетрадиционных доноров, у которых нет возможности делать денежные взносы для покрытия сопутствующих расходов.

³ Еще одним источником финансирования является **двусторонний взнос**, направляемый донором на поддержку какой –либо деятельности, которая инициирована не ВПП, но которая соответствует целям и политике ВПП. Имеются в виду прежде всего услуги со стороны ВПП.

- iii. обязательство по проекту подкреплено стратегиями мобилизации ресурсов наряду с распределением обязанностей на тех уровнях, которые наилучшим образом подходят для их выполнения;*
- iv. последствия несоответствия между финансовыми потребностями и фактическими обязательствами для достижения целей проекта сведены к минимуму.*

Охват ревизии

8. Наша работа охватывала штаб-квартиру ВПП (ШК) в Риме и восемь страновых отделений⁴ (СО) в рамках двух региональных бюро⁵ (РБ). Работа в отделениях на местах велась с декабря 2010 года по февраль 2011 года. В каждом СО нами была произведена выборка как минимум по одному образцу проекта, связанного с ЧРОП, ДОЧВП, ОЦР и СПО. По каждому СО общий размер выборки не превышал четырех проектов. Содержание отобранных нами проектов было изучено от стадии оценки потребностей до разработки, реализации и обзора проекта. Для ознакомления с мнениями доноров мы встречались с представителями ряда донорских стран.
9. Ревизия охватывала период 2009 – 2010 годов. Для изучения тенденций мы при необходимости использовали данные и статистику за последние пять лет.
10. В ходе стартового совещания в ШК в Риме 23 ноября 2010 года мы обсуждали с руководством организации цели, охват и методологию проведения ревизии. Наши группы по проведению ревизии на местах также провели стартовые и завершающие совещания в СО и РБ для обсуждения предварительных замечаний по ревизии и для получения ответов.
11. Выводы и рекомендации нашей ревизии основаны исключительно на информации, которая была нам предоставлена. Мы не несем ответственности за ошибочные выводы ревизии, которые обусловлены неточным/неполным характером предоставленной нам информации.
12. Наши выводы и рекомендации подробно изложены в последующих пунктах. Пояснительные примеры приводятся только по тем СО, где имевшиеся данные были перепроверены нами на месте.
13. ***Мы выражаем признательность за сотрудничество и содействие со стороны сотрудников и руководства ВПП, оказанные нам на различных этапах проведения ревизии.***

⁴ Афганистан, Бангладеш, Кения, Малави, Мьянма, Непал, Уганда и Эфиопия.

⁵ Йоханнесбург и Бангкок.

III СОСТАВЛЕНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ПРОЕКТА

Концепция проекта

14. Первым шагом к принятию осмысленного решения о концепции будущих операций в какой-либо стране является оценка положения в области продовольственной безопасности в этой стране. Как правило, такая оценка проводится техническими сотрудниками СО, в помощь которым при необходимости могут направляться специалисты из РБ и ШК; по результатам оценки составляется доклад с указанием:
- *групп населения, положение которых характеризуется наиболее низким уровнем продовольственной безопасности, а также районов и сезонов проявления дефицита продовольствия;*
 - *целесообразного вида и масштабов вмешательства.*
15. ВПП имеет подробные инструкции, касающиеся процедуры сбора и анализа данных для проведения независимых оценок с применением различных методик, а также в сотрудничестве с другими учреждениями системы ООН и НПО.
16. Мы установили, что разработка концепции программ опирается на результаты аналитической работы, но оценка потребностей не всегда приводит к осмысленному выбору, ориентированному на изменчивость ситуации в стране. Некоторые проекты были основаны на устаревших данных, которые за истекший период утратили свою актуальность. В других случаях при разработке проектов не учитывался прошлый опыт. Оценка потребностей должна носить более обоснованный характер, как это показано в следующих примерах исследования проектов.

Исследование проекта 1. Афганистан: ДОЧПВ 104270

Количество фактических бенефициаров по категории «Беременные женщины и кормящие матери, охваченные здравоохранительной кампанией по дополнительному питанию матери и ребенка» в течение двухлетнего периода – 2007 и 2008 годов – было нулевым. В 2009 году охват составил лишь 9,7 % численности целевой группы (26 199 бенефициаров). При этом СО провело оценку и планирование для 125 000 бенефициаров на трехмесячный период - с 1 января по 31 марта 2010 года. СО объяснило это запоздалой координацией действий с НПО и ЮНИСЕФ, а также ротацией персонала. Мы полагаем, что при планировании проектов должна учитываться реалистичная оценка таких административных договоренностей.

При оценке в 656 500 бенефициаров в год на 2007, 2008 и 2009 годы по категории «Школьники, получающие паек на дом» их фактическое число оказалось намного выше и составило в эти годы соответственно 125,5 %, 126,2 % и 214,8 %. Как сообщило СО, поставленная цель заключалась в увеличении числа девочек, посещающих школу. Мы полагаем, что объективная оценка масштаба проектных

мероприятий возможна лишь в случае, если перед проектом ставятся реальные цели, основанные на достоверных данных.

Исследование проекта 2. Эфиопия: СР 104300

Проект «Продовольствие для образования» (ПДО) планировалось осуществить в 137 районах хронического отсутствия продовольственной безопасности и охватить 438 000 детей. Фактическое же число бенефициаров составило 137 % от планового уровня 2007 года, поскольку не были учтены ни число бенефициаров, перенесенных из предыдущего проекта, ни величина годового прироста числа школьников. СО сообщило нам, что его расчеты оказались ошибочными.

Исследование проекта 3. Афганистан: ДОЧПВ 20063

Оценка потребностей женщин и детей, страдающих анемией, была основана на данных доклада ЮНИСЕФ и других докладов, изданных в 2004 году. СО пояснило, что у ВПП нет возможности проводить собственные исследования, причем другие организации - такие, как ЮНИСЕФ и ВОЗ, - испытывают аналогичные трудности при сборе данных. Мы считаем, что использование докладов шестилетней давности в качестве основы для оценки потребностей, не подтверждая эти данные анализом результатов предыдущих мероприятий, проведенных самой ВПП или другими учреждениями, создает для ВПП опасность расхождений между проектными целями и реальными потребностями.

Исследование проекта 4. Непал: ДОЧПВ 106760

Проект «Продовольственная помощь уязвимым группам населения, затронутых конфликтом и высокими ценами на продукты питания в Непале» включал (наряду с другими мероприятиями) снабжение порошком с микроэлементами (ПСМ) жителей 21 района, где наблюдалось хроническое отсутствие продовольственной безопасности. Фактически было охвачено только 17 районов; нам объяснили, что причиной тому явилось свертывание деятельности ВПП в остальных четырех районах. Было не ясно, почему эти четыре района оказались включенными в сферу охвата ДОЧПВ; кроме того, один из этих районов продолжал охватываться аналогичными мероприятиями в рамках следующего проекта ДОЧПВ (200152).

17. В результате проведенных в ВПП оценок внимание руководства было обращено на комплексные концепции проектов с множеством фрагментарных, разобщенных мероприятий и неадекватной интеграцией проектных мероприятий в ту или иную операцию или операции на страновом уровне. Выделение ресурсов на нужды укрепления аналитического потенциала, который способствует надлежащей разработке проектов, является неадекватным.

18. Важно, чтобы ВПП отдавала себе отчет в объеме затрат на своевременный сбор данных, используемых при подготовке проектов, и учитывала опасность, которой чревато отсутствие собранных данных, способное привести к разработке искаженных проектных концепций. Особое внимание потребуется обращать на проверку надежности вторичных источников соответствующих данных в каждой отдельной ситуации. Нам хотелось бы подчеркнуть, что качество данных сказывается не только на разработке проекта, но и на определении результатов проекта и их

мониторинге, который, в свою очередь, поможет ВПП внести необходимые изменения для повышения эффективности своих проектов.

19. Руководство сообщило нам, что, поскольку финансирование связано с реализацией проектов, бюджетные механизмы покрытия расходов как на оценку, так и на базовый анализ перед утверждением проекта являются ограниченными. Финансирование за счет проектных фондов приводит к внутренней коллизии с ролью оценки потребностей при решении вопроса о том, является ли данный проект/продовольственная помощь необходимыми в приоритетном порядке. В ряде стран сбор качественных данных затруднен соображениями безопасности.
20. В ходе дискуссий нам сообщили, что базовые исследования требуют больших финансовых и временных затрат. ВПП было бы целесообразно оценить, насколько эти базовые исследования способствуют осмысленности решений, принимаемых при разработке проектов.
21. При функционировании ВПП в условиях децентрализации первоочередная ответственность за оценку потребностей возлагается на странового директора. ШК в Риме и РБ осуществляют надзор на этапе утверждения проекта, а также, среди прочих функций, дают указания относительно стандартной практики. Соответствующие методологии подробно изложены в документах об оценке, а также в справочной документации о стандартах⁶.
22. Мы обнаружили, что в проектных предложениях дается общая картина, но при этом не указываются конкретно, например, подход и методология, которые приняты СО; обоснование выбора в пользу одного инструмента осуществления по сравнению с остальными; или вероятность дублирования с помощью, предоставляемой другими учреждениями. В Отделе по программам штаб-квартиры ВПП нам сообщили, что обеспечение качества достигается благодаря надзору со стороны РБ и ШК на уровне Комитета по пересмотру программ (КПП). Наши выводы указывают на необходимость углубления этого процесса, который позволит выявлять как недостатки, так и передовую практику, обеспечивающую справочные материалы и определять области для профессиональной подготовки.
23. Что касается позиции доноров, то они полагали, что при индивидуальном представлении проектов трудно оценить стратегическую обстановку или интегрировать проектную документацию в контекст более масштабного проекта мероприятий, реализуемого в этой стране. Представление ИС

⁶ Методологии и процедуры определены в документах об оценке: «Руководящие принципы проведения чрезвычайной оценки в области продовольственной безопасности 2009 года», «Совместные руководящие принципы ФАО/ВПП, касающиеся проведения миссий по оценке урожая и продовольственного снабжения 2009 года», «Руководящие принципы УВКБ/ВПП, касающиеся совместной миссии по оценке (СМО) 2008 года» и «Руководящие принципы всеобъемлющего анализа продовольственной безопасности и уязвимости 2009 года».

страновой стратегии⁷ (СС) восполняет этот пробел; ВПП ввела для каждого СО план постепенного развертывания СС. Доноры также сочли, что целесообразной мерой явилось бы проведение официальных консультаций, в ходе которых позиции доноров систематически учитываются на этапе подготовки проекта.

Графики утверждения

24. Благодаря передаче полномочий обеспечивается согласование проекта с корпоративными приоритетами, что также открывает возможность для своевременной корректировки концепций проектов. При развертывании какого-либо проекта следует учитывать сроки утверждений для обеспечения своевременности его реализации. Мы обнаружили задержки в этой процедуре и случаи, когда СО начинали осуществление проектов, не дожидаясь их утверждения.

Исследование проекта 5. Малави: ДОЧПВ 200087

Осуществление ДОЧПВ в целях оказания продовольственной помощи беженцам было запланировано с января 2010 года. В сентябре 2009 года была проведена Совместная миссия по оценке (с УВКБ и правительством Малави). В ноябре 2009 года РБ представило предложение по проекту; в том же месяце проект был рассмотрен КПП и 23 февраля 2010 года утвержден ИД, причем на момент утверждения он уже семь недель находился в стадии реализации. СО сообщило нам, что распределение продовольствия велось из остатков запасов и за счет заимствований из других проектов.

25. Из-за нестабильности обстановки учет изменения потребностей в проектных мероприятиях становится проблематичным. Процедуры пересмотра приводят к отставаниям, которые создают разрыв между изменениями в потребностях и целевыми показателями проектов.

Исследование проекта 6. Кения: ДОЧПВ 106660

Реализация проекта «Защита и восстановление источников жизнеобеспечения в засушливых и полузасушливых районах», утвержденного ИС в июне 2009 года, была намечена на период с мая 2009 года по апрель 2012 года. В результате третьего пересмотра бюджета в октябре 2010 года было предложено увеличить число бенефициаров на 182 % - с запланированных 1,07 млн. до 1,94 млн. человек. Это предложение опиралось на данные краткосрочной оценки уровня осадков, проведенной правительством Кении, которая была завершена в марте 2010 года после анализа сезона октября-декабря 2009 года. Однако к моменту утверждения пересмотренных показателей проекта (а эта процедура занимает 5-6 месяцев) в отчете о долгосрочной оценке уровня осадков по результатам

⁷ Страновая стратегия - это план с указанием направления усилий, которые ВПП будет предпринимать в той или иной стране в течение 4-5 лет для выработки концепции. Она разрабатывается в консультации с правительством и другими заинтересованными сторонами.

сезона марта-июня 2010 года было показано существенное улучшение ситуации с осадками и видами на урожай.

Исследование проекта 7. Эфиопия: ДОЧПВ 10665

Проект был начат в январе 2008 года и предусматривал охват 3,80 млн. бенефициаров, исходя из оценки потребностей, проведенной в начале 2007 года. В результате четвертого пересмотра бюджета было предложено увеличить число бенефициаров до 7,56 млн. на основе переоценки потребностей до 4,6 млн., проведенной правительством Эфиопии в мае 2008 года. К моменту утверждения пересмотренных показателей в сентябре 2008 года данные правительства возросли до 6 млн., однако СО направило предложение о пересмотре только в мае 2009 года, которое предусматривало 8,6 млн. бенефициаров. При этом СО уже запросило охват 11,44 млн. бенефициаров в 2008 году и 8,30 млн. бенефициаров – в 2009 году. Таким образом, целевые показатели и фактические количества бенефициаров явно не соответствовали реальному состоянию дел на местах.

Делегирование полномочий

26. СО, как правило, считали процесс утверждения весьма длительным. Однако мы обнаружили случаи, когда сами СО не справлялись со своевременной подачей предложений на утверждение. Нами была отмечена тенденция, согласно которой утверждение предложений о пересмотре бюджета входит в круг делегированных полномочий странового директора/регионального директора. Вероятно, эта тенденция отчасти обусловлена мнением о том, что процедура утверждения в штаб-квартире требует длительного времени. Эта аномалия проиллюстрирована в приведенном ниже примере.

Исследование проекта 8. Уганда: ЧРОП 108110

Реализация этого проекта изначально планировалась в течение девяти месяцев – с февраля по ноябрь 2009 года; затем после пяти пересмотров бюджета этот срок был продлен до 31 декабря 2010 года. В результате пересмотров бюджета №№ 2, 3 и 4 (за период с января по июнь 2010 года), утвержденных на уровне регионального директора (РД), общий объем расходов на продовольственные и непродовольственные товары был доведен соответственно до 5,96 млн. долл. США и 6,52 млн. долл. США. В рамках делегированных полномочий РД вправе утверждать в течение одного календарного года пересмотры бюджета с увеличением суммы расходов на продовольственные и непродовольственные товары вплоть до 6 млн. долл. США по каждой позиции. СО сочло, что, хотя эти предложения о пересмотре в сумме превышают объем, который предусмотрен делегированными полномочиями РД, оно предпочло провести несколько краткосрочных пересмотров бюджета, чтобы избежать процедуры утверждения на более высоком уровне (ИД и ГД/ФАО).

Исследование проекта 9. Малави: ДОЧПВ:105860 и ОЦР: 105810

Бюджеты указанных ДОЧПВ и ОЦР были пересмотрены соответственно шесть раз и четыре раза. Эти пересмотры были вызваны потребностями в дополнительных объемах товаров, ростом сопутствующих расходов,

продлением сроков и т.д. Исходя из документов создается впечатление, что СО, вероятно, старалось удерживать общий объем повышения расходов в сфере делегированных полномочий РД. Общее число бенефициаров, расходы на товары и сопутствующие расходы были скорректированы соответствующим образом. Однако СО заявило, что эти пересмотры бюджета были обусловлены потребностями и необходимостью корректировки неадекватного объема финансирования.

Пересмотры бюджета

27. Пересмотры бюджета проектов широко распространены в практике ВПП и в ряде случаев применяются довольно часто. В 14 из 28 рассмотренных нами проектов мы обнаружили, что их бюджеты были пересмотрены как по частотности, так и по общему объему бюджетных ресурсов; некоторые из наиболее существенных пересмотров представлены в таблице ниже:

Страна	Номер проекта	Категория	Число пересмотров бюджета, указанное в материалах:		Срок действия проекта (на декабрь 2010 года)	Первоначальный бюджет	Пересмотренный бюджет	Пересмотренный бюджет в % к первоначальному
			SPA	СО				
Афганистан	104270	ДОЧПВ	16	16	5 лет	360.2	846.7	235.1
	105140	СПО	н/д	3	4 лет 9 мес.	16.8	51.9	308.4
Эфиопия	106650	ДОЧПВ	10	6	3 года	561.9	1998.2	355.6
Кения	106660	ДОЧПВ	3	4	1 год 8 мес.	474.3	505.8	106.6
Непал	106760	ДОЧПВ	9	10	3 года 4 мес.	48.8	169.7	347.9
Уганда	108110	ЧРОП	5	5	1 год 10 мес.	77.8	114.7	147.5

28. Нами были выявлены случаи, когда пересмотры бюджета не имели тесной связи с фактическими расходами. В ряде случаев были поданы предложения о пересмотре, однако фактический объем расходов оказывался меньше первоначального бюджета. Например, в Уганде бюджет ЧРОП 108110 был пересмотрен пять раз и в результате вырос на 58 %, но окончательный объем расходов по проекту превысил его стартовый бюджет менее чем на 18 %. В Эфиопии бюджет ЧРОП 10819 пересматривался дважды, хотя расходы по этому проекту оказались на 45 % меньше его первоначального бюджета.

Рекомендация 1. Средства для проведения базовых исследований, определения и оценки потребностей должны ассигноваться отдельно и использоваться в обязательном порядке. В случае необходимости для проведения этих мероприятий могут задействоваться корпоративные средства, не имеющие отношения к проектному финансированию;

Рекомендация 2. Учитывая затратность базовых исследований по времени и средствам, мы рекомендуем оценить, в какой степени они использовались при принятии решений, касающихся разработки проектов;

Рекомендация 3. Оценку потребностей следует тесно увязывать с отбором средств реализации проекта. Кроме того, она должна служить основой для определения конкретных результатов, поддающихся количественному измерению. В ходе этой процедуры ВПП нужно разделять

внутренние и внешние факторы, способные повлиять на достижение результатов;

Рекомендация 4. Пересмотреть процедуры и делегирование полномочий для выявления любых затруднений, препятствующих своевременному рассмотрению и утверждению проектов;

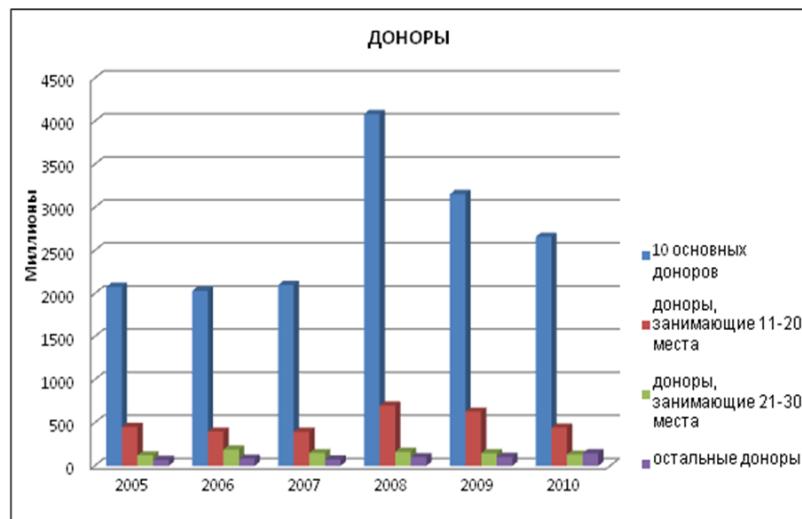
Рекомендация 5. Пределы делегирования полномочий после их однократного фактического установления должны соблюдаться; следует ввести процедуру заблаговременного выявления возможных нарушений. Хотя мы признаем, что в динамичной обстановке процедуры пересмотра проектов могут оказаться неизбежными, частые пересмотры, возможно, сигнализируют о наличии какой-либо проблемы и должны изучаться в штаб-квартире.

IV МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ

Тенденции в поступлении взносов

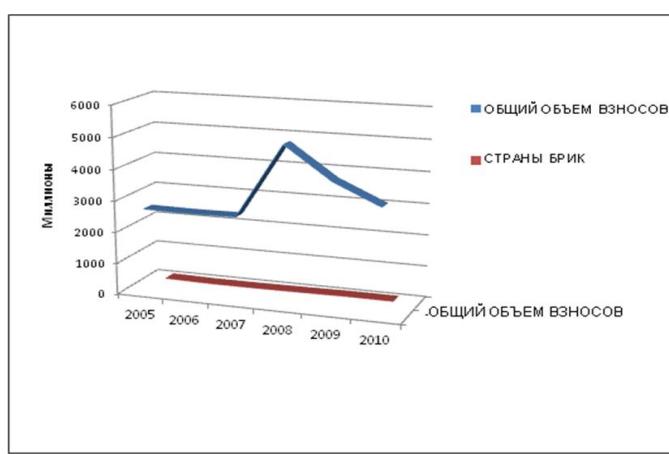
29. В документе, представленном Исполнительному совету (февраль 2010 года) и озаглавленном «Привлечение ресурсов при изменении обстановки в 2010 году», в число заявленных целей ВПП в области мобилизации ресурсов входят работа с основными донорами для повышения уровня предсказуемости и гибкости; инвестирование в новые стратегические партнерские союзы, особенно со странами с формирующейся рыночной экономикой и с новыми странами-донорами; использование многосторонних, объединенных, вертикальных и тематических источников донорского финансирования; поощрение привлечения средств на местной основе через активное участие в страновых процессах и инвестирование в политику, сбор данных и пропагандистскую деятельность ВПП; и выявление новых каналов финансирования.
30. Мы проанализировали поступление взносов за период с 2005 года по ноябрь 2010 года и отметили следующие тенденции в сфере мобилизации ресурсов:

- На долю 10 основных доноров приходится 75-84 % суммарного объема взносов за 2005 – 2010 годы. В 2008 году сумма взносов 10 основных доноров возросла по сравнению с 2007 годом на 94 %; поддержание этой тенденции



оказалось проблемным: в последующие годы рост взносов 10 основных доноров по сравнению с предыдущим годом был незначительным или негативным.

- Из 10 основных доноров пять (кроме СЕРФООН) с 2005 года постоянно находились в первой десятке доноров.
- Доля взносов, поступавших от доноров, которые занимают 11–20 места, сократилась с 16,6 % (в 2005 году) до 13,1 % (в 2010 году), а доля взносов доноров, занимающих 21–30 места, уменьшилась с 7,0 % (в 2006 году) до 3,9 % (в 2010 году) от общего объема взносов.
- Тенденции в росте взносов доноров, занимающих 11–20 места и 21–30 места, соответствовали динамике взносов 10 основных доноров: резкий рост в 2008 году и незначительный или отрицательный рост в остальные годы. Ряд доноров, постоянно фигурировавших среди 11–20 мест, в нечетные годы наращивали свои взносы и оказывались в первой



десятке, что свидетельствует об их более высоком потенциале. Доля взносов остальных доноров за эти годы постепенно возрастала – с 2,5 % (в 2005 году) до 4,3 % (в 2010 году).

- Страны с формирующейся рыночной экономикой (страны БРИК) вошли в число доноров, занимающих 21–30 места. Их взносы, несмотря на колебания, с 2008 года постепенно возрастили.
- В период 2005–2010 годов 11 и 12 стран не делали взносов в течение соответственно двух и трех лет, а 40 стран внесли взносы только за один или два года. Эти доноры располагают потенциалом, который можно задействовать для более регулярного и стабильного внесения взносов.
- Совокупный объем взносов от частных доноров в 2005–2010 годах стабильно возрастал – с 0,99 % до 3,60 % от общей суммы взносов за этот период, а с 2008 года он неизменно входил в первую десятку.

31. Основное внимание следует уделять повышению уровня взносов, поступающих от традиционных/основных доноров. Руководство подчеркнуло, что изменения в составе и уровнях донорского финансирования происходят в течение весьма значительного периода и что существенные различия, вероятно, проявятся наиболее отчетливо за

10-летний срок. Нас также информировали, что в 2010 году увеличился объем взносов из 18 источников финансирования.

Расширение донорской базы

32. Поскольку ВПП не проводила оценку взносов или основного бюджета с привлечением отдельного механизма финансирования, она применяет к каждому взносу принцип полного возмещения расходов. Это означает, что от доноров требуется покрытие всех расходов, связанных с внесением взноса⁸.

33. Стремясь расширить донорскую базу, ВПП допускает **Партнерство**, в рамках которого взнос натурой или услуга в натуральной форме, предоставляемые одним донором (который не в состоянии покрыть сопутствующие расходы), может сочетаться со взносом в денежной форме, который вносится другим донором, чтобы обеспечить покрытие расходов, связанных с внесением какого-либо взноса. При содействии партнерским соглашениям донорские предпочтения (в каждом конкретном случае) относительно получателей и стран-партнеров могут полностью или частично определяться путем переговоров.

ПАРТНЕРСТВО	ГОД			
	2007	2008	2009	2010
A. ЧИСЛО ДОНОРОВ, СДЕЛАВШИХ ВЗНОС НАТУРОЙ				
Собств. Взнос натурой	9	8	6	3
Стоимость (млн. долл)	24,2	17,6	42,9	16,2
Взнос в пользу других стран	4	2	6	6
Стоимость (млн. долл)	1,2	1,1	18	25
Общее число доноров	13	10	12	9
Общ. стоимость (млн.)	25,5	18,7	60,9	41,2
B. ЧИСЛО ДОНОРОВ, СДЕЛАВШИХ ДЕНЕЖНЫЙ ВЗНОС				
Управляемое многостороннее партнерство	9	4	10	5
Многостороннее партнерство	4	3	5	5
Частное финансирование (целевое и многостороннее)	8	2	1	5
Число денежных взносов для целей партнерства	21	8	14	14
Общая сумма денежных взносов для партнерства (млн. д.)	15,2	10,3	33,9	22
Утвержденное ИД денежное финансирование партнерства	3,8	2,9	5,9	11,8
C. ОБЩАЯ СТОИМОСТЬ ПАРТНЕРСКИХ СОГЛАШЕНИЙ				
Общая стоимость партнерских взносов (млн. долл.)	44,4	31,8	100,7	75

⁸ Включая внешний транспорт, наземный транспорт, хранение и погрузочно-разгрузочные работы (НТХП), другие прямые оперативные расходы (ДПОР) и косвенные вспомогательные расходы (КВР).

34. Если предоставленный партнерами объем наличности является недостаточным, для покрытия остальной части ВПП может использовать средства [Фонда подбора соответствия между появляющимися донорами и проектами \(ФСПДП\)](#). По регламенту Фонда ВПП имеет право ежегодно задействовать средства в сумме 1 млн. долл. США на каждого соответствующего донора, но не более 4 млн. долл. США за один календарный год.
35. Объем партнерских взносов за последние годы резко возрос (см. график). Благодаря партнерским соглашениям ВПП удалось обеспечить финансирование проектов в объеме порядка 100,7 млн. долл. США в 2009 году и 75,0 млн. долл. США в 2010 году (по состоянию на 6 декабря 2010 года). Это составляет 2,5 % и 2 % от общей суммы взносов, полученных ВПП в 2009 и 2010 годах. Кроме того, в 2008, 2009 и 2010 она оказала соответственно 10, 12 и 9 странам помочь во внесении взносов в натуральной форме. Наряду с этим постепенно увеличивался и объем помощи в денежной форме, которую частные доноры оказывали партнерским соглашениям.
36. Целевая партнерская поддержка денежного компонента обеспечивается более крупным числом стран, чем нецелевая многосторонняя денежная поддержка в рамках партнерства. Поскольку нецелевые многосторонние взносы позволяют проявлять больше гибкости, ВПП следует продолжать поощрение как целевых многосторонних взносов, так и многосторонних денежных взносов для целей партнерства.
37. В результате проведенного нами анализа использования средств фонда ФСПДП были выявлены следующие тенденции:
- В 2009 и 2010 годах объем используемых средств Фонда составил соответственно 5,9 млн. долл. США и 11,8 млн. долл. США, что соответствовало превышению лимита на 46 % и на 193 %.
 - Объем привлеченных средств Фонда был выше разрешенной нормы в 1 млн. долл. США в 2009 году - применительно к Бразилии (203 %), Кении (177 %) и Малави (131 %), а в 2010 году – применительно к Кубе (150 %), Кении (127 %) и Малави (379 %).
 - Располагаемые остатки средств Фонда в 2009 году и в 2010 году (вплоть до ноября 2010 года) составляли соответственно 27,8 млн. долл. США и 16 млн. долл. США.
38. Тенденции в использовании средств Фонда показывают, что установленный предельный объем нереалистичен. Мы полагаем, что пересмотр предельных сумм позволит ВПП более эффективно применять механизм партнерства в ее отношениях с появляющимися донорами, делающими взносы в натуральной форме. Руководство заверило нас, что оно занято пересмотром нормативного документа о порядке использования средств ФСПДП.

Рекомендация 6. Мы рекомендуем, чтобы наряду с усилиями, направленными на 10 главных доноров, ВПП вела активную работу с 11 - 30 основными странами, которые занимают 11 -30 места и инвестируют средства в новые стратегические партнерские союзы, особенно со странами с формирующейся рыночной экономикой. Это может способствовать не только увеличению объема взносов, но и росту авторитета Программы среди большего числа стран;

Рекомендация 7. ВПП следует пересмотреть нормы использования средств Фонда подбора соответствия между появляющимися донорами и проектами и привести их в соответствие с нынешними уровнями потребностей.



V НЕХВАТКА СРЕДСТВ

39. Хотя при разработке проектов предполагается, что их финансирование будет обеспечено в полном объеме за счет добровольных взносов, обеспечение финансирования в объеме 100 % является труднодостижимым. За период 2006-2010 годов ВПП сталкивалась с недофинансированием в объеме от 15,7 % до 41,5 %. Единственным исключением стал 2008 год, когда были собраны рекордно высокие взносы и когда недостаток финансирования снизился до 15,7 %.

Категория	Число проектов с недостатком финансирования				Итого
	<25%	25-50%	50-75 %	> 75 %	
2005 год					
ДОЧПВ	35	10	4	1	50
ЧРОП	18	5	8	2	33
ОЦР	37	14	6	3	60
Другие	25	9	7	6	47
Итого	115	38	25	12	190
2006 год					
ДОЧПВ	36	10	4	0	50
ЧРОП	13	6	3	1	23
ОЦР	35	14	3	2	54
Другие	19	6	8	12	45
Итого	103	36	18	15	172
2007 год					
ДОЧПВ	47	14	7	0	68
ЧРОП	19	2	4	0	25
ОЦР	29	16	7	1	53
Другие	44	4	1	9	58
Итого	139	36	19	10	204
2008 год					
ДОЧПВ	53	15	0	0	68
ЧРОП	21	6	2	4	33
ОЦР	47	5	0	1	53
Другие	50	6	10	4	70
Итого	171	32	12	9	224
2009 год					
ДОЧПВ	51	9	5	1	66
ЧРОП	23	6	1	1	31
ОЦР	37	9	4	2	52
Другие	46	8	6	5	55
Итого	147	32	16	9	204
2010 год					
ДОЧПВ	38	21	8	2	69
ЧРОП	20	7	8	1	36
ОЦР	31	8	7	9	55
Другие	31	10	5	9	55
Итого	120	46	28	21	215

40. В пересчете на удовлетворение оперативных потребностей недофинансирование⁹ в 2006-2010 годах составляло от 12,3 % до 24,6 %. Нехватка финансирования в этот период затронула главным образом ДОЧПВ (от 50 % до 68 %) и проекты в области развития (50%).
41. Анализ 10 основных доноров и тенденций в поступлении их целевых и многосторонних взносов показал, что основную долю их взносов составляют целевые взносы. Из 10 основных доноров лишь пять доноров, а из следующих 10 доноров – только шесть доноров регулярно предоставляли средства для проведения как целевых, так и многосторонних операций.
42. За эти пять лет доноры все активнее финансировали проведение ЧРОП:
-
- | Год | ОЦР | ЧРОП | СНР | ДОЧПВ | СПО | Прочие |
|------|-------|-------|------|-------|------|--------|
| 2005 | ~1350 | ~750 | ~100 | ~100 | ~100 | ~100 |
| 2006 | ~1100 | ~1100 | ~100 | ~100 | ~100 | ~100 |
| 2007 | ~1300 | ~900 | ~100 | ~100 | ~100 | ~100 |
| 2008 | ~2300 | ~1350 | ~100 | ~700 | ~100 | ~100 |
| 2009 | ~1900 | ~1550 | ~100 | ~100 | ~100 | ~100 |
| 2010 | ~1050 | ~1650 | ~100 | ~100 | ~100 | ~100 |
- объем взносов на эти цели возрос с 749,5 млн. долл. в 2006 году до 1642 млн. долл. в 2010 году. Хотя наиболее финансируемой категорией мероприятий остаются ДОЧПВ, с 2008 года наблюдается тенденция к сокращению их финансирования.

Вопросы диверсификации деятельности

43. Являясь, прежде всего, поставщиком продовольственной помощи, ВПП предприняла попытку включить в число своих программных приоритетов функции по содействию устойчивому развитию. Она намеревалась сосредоточить свои усилия на том, чтобы использовать продовольствие для наращивания человеческого капитала через питание, здравоохранение и образование. Ее идея состоит в том, что привлечение людей к участию в таких программах с помощью продуктов питания может быть не менее значимым, чем прямое воздействие самих этих продуктов.
44. В результате наших бесед с донорами выяснилось, что не всем донорам по душе проекты в области развития. Кроме того, некоторые из них считают, что категория ДОЧПВ является слишком широкой и включает в себя те мероприятия, которые можно было бы отнести к области развития. Эта озабоченность отражается в наблюдаемой тенденции к сокращению донорского финансирования на нужды ДОЧПВ. Выражалась озабоченность и в связи с тем, что меняющийся формат операций ВПП может привести к дублированию с мандатами других родственных учреждений системы ООН; во избежание такого дублирования также потребуется эффективная координация.

⁹ Оперативное недофинансирование – это процентная разница между объемом потребностей бенефициаров и объемом фактически имеющихся средств для соответствующих проектов в конкретном финансовом году. Фактически имеющиеся средства = Начальный остаток средств, перенесенный с предыдущего года + взносы, полученные в течение года – итоговый остаток неиспользованных средств.

45. Еще одним фактором, способным ослаблять участие доноров, является затягивание проектов с одним и тем же набором мероприятий на длительные периоды времени. В одном случае это, по-видимому, может служить одним из способов сохранения странового опыта и материально-технического потенциала как гарантии оказания чрезвычайной помощи даже при отсутствии необходимости в каждодневной реализации чрезвычайных программ. С другой стороны, бесконечное продолжение ДОЧПВ без четко определенных критериев измерения результатов проектов (см. раздел VI доклада) может нанести вред дисциплине и отчетности об эффективности проектов. При неблагоприятной политической обстановке проекты могут не сочетаться с той или иной стратегией развития; однако может быть полезно отступить и рассмотреть более долгосрочные ДОЧПВ в странах/районах страны, где ситуация изменилась и улучшилась.
46. Руководство признало необходимость укрепления дисциплины и сообщило нам, что в соответствии с итогами пересмотра программных категорий, проведенного с участием Исполнительного совета, ВПП переходит на ряд более долгосрочных ДОЧПВ в странах, где обстановка для реализации проектов в области развития стала более благоприятной.

Восполнение нехватки средств

47. Для эффективного осуществления проектов поступление средств должно носить адекватный характер. Механизм добровольного финансирования создает проблемы в связи с обоими параметрами – адекватностью и своевременностью, которые могут разными способами повлиять на реализацию проекта.
48. Неадекватное финансирование влечет за собой отставание в реализации проекта, которое, в свою очередь, приводит к росту издержек и необходимости в пересмотрах бюджета. Немедленным следствием этого процесса является сбой в реализации проекта. Например, за период реализации проекта ДОЧПВ 104270 в Афганистане с января 2006 года по март 2010 года произошло 28 сбоев в его реализации, причем в семи случаях нехватка средств превышала 10 млн. долл. США. Привлечение средств из фондов авансового финансирования не позволяло полностью ликвидировать эти сбои. Мы обнаружили, что сбои в реализации проектов, вызванные недофинансированием, были частым явлением в практике СО, которые являлись объектом ревизии. Следует отметить, что, хотя по инструкциям СО обязаны составлять планы действий в непредвиденных обстоятельствах, в проверявшихся нами СО таких планов подготовлено не было.
49. Мы установили, что ВПП в состоянии прогнозировать поступление взносов, в связи с которыми предусматривалось использование механизма авансового финансирования. Однако эти данные не задействуются при планировании многочисленных сценариев, в результате чего могут

составляться альтернативные планы, основанные на разных сценариях прогнозирования взносов. По мнению руководства, предложение о введении формальной системы, предусматривающей порядок реализации проектов исходя из тенденций/положения в области обеспечения ресурсами, является кардинальным изменением и потребует обсуждения на различных уровнях. Нам также сообщили, что модуль планирования, который изначально предусматривался в структуре СУП (WINGS II), был исключен; этот ИТ-модуль предназначался для содействия СО в согласовании процесса реализации проекта с постепенным накоплением ресурсов. Решение о повторном внедрении этого модуля будет основано на анализе затрат-выгод.

50. При этом мы обнаружили, что некоторые отделения занимают лидирующие позиции в данном направлении. Например, РБ в Бангкоке подготовило план действий в непредвиденных обстоятельствах с тремя различными сценариями привлечения ресурсов: (i) когда СО получает требуемые ресурсы; (ii) когда СО получает ресурсы в объеме 70 % своих потребностей; и (iii) когда СО получает ресурсы в объеме лишь 50 % своих потребностей. Соответствующее приоритетное внимание было уделено компонентам проектов и количеству бенефициаров¹⁰. СО в Непале также сообщило нам, что оно готовит план по увязыванию различных сценариев финансирования с порядком приоритетности проектных мероприятий.
51. Сопоставление масштабов недофинансирования с результатами проектов (которые отражены в стандартных докладах о проектах [СДП], ежегодно составляемых в ВПП) показывает, что СО сообщали о широком охвате проектов, несмотря на существенную нехватку средств на проектах, которые вошли в состав выборки для ревизии.

Страна	Номер проекта	Категория	Охват бенефициаров (в %)	Нехватка ресурсов	
				Взносы в % от бюджета	Расходы в % от взносов
Афганистан	104270	ДОЧПВ	102,3	86,7	88,1
Бангладеш	100454	ДОЧПВ	78,2	65,6	45,7
	104100	СП	96,7	42,6	78,3
	107880	ЧРОП	37,8	31,9	47,4
Эфиопия	104300	СП I	55,3	57,7	80,3
		СП II	110,1		
	106650	ДОЧПВ	96,7	56,8	65,5
Кения	102582	ДОЧПВ	100,2	95,3	91,9
	106660	ДОЧПВ	104	48,4	57,7
	106680	СП I	111,9		
		СП II	104,6	35,5	87,5
		ЧРОП	133,5	93,4	93,4
Малави	105810	ДП	106	57,1	87,3
Мьянма	100663	ДОЧПВ	97	65,6	88,1
	107490	ЧРОП	109,5	78,4	89,7
Непал	106760	ДОЧПВ	96,5	63,3	73,0
Уганда	101212	ДОЧПВ	92,8	36,3	96,5
	104260	ДП	106,9	38,5	93,5
	108110	ЧРОП	124,8	44,2	72,0

¹⁰ В сценарии 2 предусмотрено сокращение числа бенефициаров, а в сценарии 3 предлагается вообще исключить непродовольственный компонент из числа приоритетов проекта.

52. Последующая проверка показала, что охват бенефициаров достигался¹¹ путем принятия следующих мер:
- Урезание размера пайков: Эфиопия ДОЧПВ 101273 и СП 104300.
 - Сокращение числа дней предоставления помощи: Эфиопия СП 104300.
 - Отказ от реализации отдельных компонентов проекта: Непал ДОЧПВ 200152 и Малави ОЦР 105810.
 - Ограничение реализации некоторыми географическими областями/районами: Малави ОЦР 105810, Эфиопия СП 104300 и Непал ДОЧПВ 100093.
53. Следовательно, при нехватке ресурсов бенефициары получали урезанные пайки в течение более короткого периода, чем изначально планировалось. С другой стороны, бенефициар, получивший паек один раз за год, зачитывается наравне с бенефициаром, который ежедневно получал пайки в течение всего года. Это приводит к подаче искаженных сведений о результатах проектов в сопоставлении с их целевыми показателями и к тому же затрудняет систематический подсчет итоговых показателей.

Исследование проекта 10. Непал: ДОЧПВ 106760

После стартовых затруднений в 2007 году, вызванных запоздалым подтверждением донорских обязательств, этот проект в последующие годы набрал силу. Несмотря на нехватку ресурсов, в 2008 и 2009 годах удалось охватить соответственно 65 % и 97 % от запланированного числа бенефициаров. Однако это было достигнуто путем урезания пайков; объем распространения товаров в 2008 и 2009 годах составил соответственно 46 % и 63 %.

Некоторые компоненты ДОЧПВ были сокращены. Например, в 2008 и 2009 годах дополнительное питание получили соответственно лишь 5 % и 51 % нуждающихся детей младше пяти лет. При этом не удалось достичь даже сравнительно низких целевых показателей: мероприятиями проекта было охвачено только 30 % и 6,5 % целевой группы. СО сообщило нам, что сокращения были вызваны недофинансированием; при этом приоритетное внимание уделялось уязвимым домохозяйствам. Мы понимаем, что, хотя дети младше пяти лет представляют собой уязвимую категорию населения, решение о назначении приоритетов носит субъективный характер и требует более четких критерииев.

54. С другой стороны, мы также обнаружили случаи нехватки объема поставок по проектам, несмотря на наличие средств. Реализация проектов затрудняется и другими административными факторами.

¹¹ СО в Кении сообщило нам, что указанные в СДП статистические данные о бенефициарах проекта ДОЧПВ 102582 соответствовали максимальному числу бенефициаров, охваченных в рамках одного цикла в указанном году, а данные о распространении продовольствия представляли собой суммарный объем продуктов питания, распространенный за целый год, в сопоставлении с плановым тоннажем. Такой метод отчетности не позволяет определить реальные результаты проекта в сравнении с его целями.

Исследование проекта 11. Кения: ЧРОП 10745

Потребности в финансировании проекта были удовлетворены на 83 %. Согласно отчетам, объем товарных запасов был удовлетворительным; к тому же на этот проект планировалось передать остатки запасов от одного из предыдущих проектов (10374). Однако, как показано в СДП, в 2008 году фактически распространенный объем продуктов оказался на 48 % меньше намеченного.

Исследование проекта 12. Кения: СП 106680

Объем финансирования проекта составил 65,8 млн. долл. США при планируемом объеме расходов в 48,7 млн. долл. США. Мы обнаружили, что, несмотря на столь благоприятную ситуацию с ресурсами, при реализации обоих компонентов проекта происходили сбои. СО пояснило, что при внесении основным донором взноса натурой промежуток между подтверждением взноса и получением товаров в порту Момбасы обычно составляет порядка шесть месяцев, что и приводит к сбоям в реализации проекта. Такие сроки ожидания, хотя и прогнозируемые, не были отражены в проектном предложении.

Исследование проекта 13. Непал: ДОЧПВ 106760

На 2009 год было запланировано распределить 47 тонн порошка с микроэлементами (ПСМ), однако фактически было распределено только 6 тонн. СО пояснило нам, что процесс планирования оказался более длительным, чем ожидалось.

Использование фондов авансового финансирования

55. Для достижения конкретных целей проекты могут кредитоваться средствами счета для мероприятий по немедленному реагированию (СНР: 70 млн. долл. США) и механизма финансирования по линии оборотных средств (МФОС)¹². Эти кредиты полежат возврату¹³ после получения запланированных взносов. ВПП сочла, что авансовое финансирование позволяет сократить срок начала реализации проекта в среднем на 57 дней и тем самым ускорить финансирование мероприятий и обеспечить стабильность оказания помощи бенефициарам.
56. Мы установили, что СО использовали этот механизм для смягчения последствий сбоев в реализации проектов. Были выявлены случаи задержки в подаче заявок на кредиты. Мы также обнаружили непогашенные кредиты по проектам, которые были закрыты. Например, из средств СНР на проведение ДОЧПВ 102582 в Кении была выделена сумма в 10 млн. долл. США, которая не была возвращена/скорректирована, хотя в сентябре 2009 года проект был закрыт. Впоследствии этот кредит пришлось преобразовать в субсидию. СО сообщило нам, что донорских взносов для погашения кредита СНР не поступило; выживание беженцев в кенийских лагерях почти полностью зависит от продовольственной

¹² МФОС получил кредитное плечо по оперативному резерву в соотношении 3:1; в 2010 году это плечо было увеличено до 6:1, чтобы повысить предельный объем используемых средств до 557 млн. долл. США.

¹³ СНР является возобновляемым фондом, и хотя предполагается, что авансовые выплаты должны быть возвращены, в случае неполучения каких-либо взносов такой аванс может рассматриваться как субсидия.

помощи ВПП. Непогашенные кредиты по закрытым проектам были также обнаружены в СО Уганда.

57. Кроме того, нами были обнаружены случаи невыплаты кредитов, несмотря на стабильную ситуацию после получения взносов. Для реализации ДОЧПВ 106660 в Кении было произведено 10 заимствований по линии СНР на сумму 5,95 млн. долл. США, которая так и не была возвращена. В результате 11 авансовых выплат из средств МФОС была получена сумма в 47,2 млн. долл. США, из которой пока не урегулирована сумма в 1,1 млн. долл. США. СО информировало нас о том, что эти заимствования были произведены на начальных стадиях реализации проекта и что вопрос о погашении является предметом обсуждения.

Закрытие проекта и передача товаров

58. Своевременное закрытие проекта позволяет СО подсчитать объем излишков ресурсов, которые затем могут направляться или передаваться на новые проекты для обеспечения организованного перемещения товаров. Уведомления о проектах, планируемых к закрытию, должны направляться за три месяца до их оперативного закрытия, которое, в свою очередь, должно быть завершено через два месяца после даты окончания проекта. Финансовое закрытие проекта должно проводиться в течение четырех месяцев после его оперативного закрытия.
59. Мы обнаружили случаи задержки закрытия проектов и передачи товаров, издержки от неиспользования которых будут возложены на последующие проекты.

Исследование проекта 14. Афганистан: СГВПООН-СПО 10514

Уведомление о закрытии проекта было направлено в октябре 2009 года; оперативное закрытие было проведено через пять месяцев, в январе 2010 года, а финансовое закрытие – через 12 месяцев, в декабре 2010 года. Следует отметить, что датой начала следующего проекта - СПО 200092 – было 1 января 2010 года.

Исследование проекта 15. Кения: ЧРОП 10347

Остаток после реализации этого проекта, завершившегося в августе 2008 года, планировалось передать на проект ЧРОП 10745. Однако эта передача состоялась только в результате третьего пересмотра бюджета в апреле 2009 года, то есть с четырехмесячной задержкой.

Исследование проекта 16. Эфиопия: ДОЧПВ 106650

В СДП за 2008 год сообщалось, что товары общим объемом 107 452 тонны, оставшиеся после закрытия проекта 10362, подлежали передаче для проведения ДОЧПВ. Мы отметили, что эти товары так и не были переданы в полном объеме.

Исследование проекта 17. Эфиопия: СП 104300

Товары общим объемом 13755,427 тонн были переданы с проекта СП 10208 в июне 2007 года, но при этом не были отражены в СДП за 2007 год как начальный запас.

Рекомендация 8. Мы рекомендуем использовать передовые виды практики в качестве отправной точки для разработки масштабных рекомендаций по расстановке приоритетов среди возможных сценариев на уровнях РБ или ШК, в зависимости от целесообразности

Рекомендация 9. Метод подсчета бенефициаров должен также включать расчеты количества дней охвата бенефициаров и дней распределения пайков, что в совокупности обеспечит более рациональную основу для определения итогов и достижений.

Рекомендация 10. Следует проанализировать причины задержек с закрытием проектов и перечислением ресурсов со старых проектов на новые и дать указания относительно своевременного выполнения этой процедуры.

VI МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

60. В матрице результатов и ресурсов, которая прилагается к проектной документации, даются показатели результативности на весь период реализации проекта. Наряду с этим требуется периодически проводить оценку проектов на предмет того воздействия, которое они оказывают.
61. Мы установили, что целевые итоговые показатели иногда носят общий характер. Например, в проекте СП 108070 для Уганды одна из целей предусматривала «строительство или восстановление общинных активов целевых общин», а соответствующий показатель результативности – создание «100 % общинных активов». Когда мы запросили подробную информацию об активах, которые планировалось создать за период реализации проекта в 2009-2014 годах, СО сообщило, что эти активы еще предстоит наметить, определить их приоритетность и разработать в консультации с местными властями и общинами.

Исследование проекта 18. Непал: СП 10093

Одним из главных обоснований второго пересмотра явилось приведение целей СП в соответствие с Трехлетним промежуточным планом правительства Непала (на 2008–2010 годы). Однако мы обнаружили, что указанные в Промежуточном плане ключевые данные – например, количественные целевые показатели уровня материнской смертности (250 на 100 000), младенческой смертности (30 на 1000 живорождений), детской смертности (42 на 1000 живорождений), чистого коэффициента охвата начальным образованием (87.4 %), - не были отражены в материалах пересмотра, вследствие чего показатели результативности СП не были приведены в соответствие с целями Промежуточного плана. Мы также обнаружили, что итоговые показатели процентного роста по сравнению с

исходными данными, намеченными в СП, продолжали указываться в предложениях о пересмотре вместо имеющихся абсолютных показателей. СО пояснило нам, что итоговые показатели соответствуют логическим схемам, которые утверждены в проектной документации.

62. Мы установили, что в ВПП пока не введена практика систематического сбора данных об итогах проектов. При недофинансировании проекта уделение внимания мониторингу и оценке (и выделению ресурсов на их проведение) приобретает второстепенный характер.
63. Кроме того, при проведении оценок в ВПП подчеркивалась необходимость выявления внешних факторов (не относящихся к проекту ВПП), которые способны повлиять на итоговые показатели - например, воздействие доступности питьевой воды, а также внутренних факторов - таких, как размер пайка, - которые могут оказывать влияние на фактический объем и калорийность продуктов питания, получаемых бенефициаром.
64. Своевременное проведение мониторинга и оценки является одной из областей, требующих повышенного внимания. Опоздания в проведении мониторинга и оценки сводят на нет возможность внесения в проект среднесрочных корректировок.

Исследование проекта 19. Афганистан: ДОЧПВ 104270

За первоначально намеченный трехлетний период реализации проекта не было проведено ни одной оценки. Среднесрочная оценка, начатая в мае-июне 2009 года (после продления периода реализации), была завершена в январе 2010 года, когда проведение ДОЧПВ уже близилось к окончанию, и возможностей для внесения среднесрочных корректировок практически не оставалось. СО сообщило, что рекомендации по результатам этой оценки были рассмотрены в ходе разработки нового проекта ДОЧПВ 200063.

Исследование проекта 20. Малави: ОЦР 10581

Проект «Поддержка образования», начатый в январе 2008 года, должен был спустя два года проходить среднесрочную оценку. На момент проведения ревизии СО в январе 2011 года эта оценка еще не была проведена. Мы также отметили, что СО временно отстранило ряд школ от участия в проекте из-за неоднократных упущений.

Рекомендация 11. *Мы рекомендуем полностью интегрировать график проведения мониторинга и оценки проектов в процесс осуществления проектов, чтобы дать возможность внесения среднесрочных корректировок, а также обеспечивать поступление данных на этапе разработки будущих проектов.*

СОКРАЩЕНИЯ, УПОТРЕБЛЯЕМЫЕ В ДОКУМЕНТЕ

БРИК	Бразилия, Россия, Индия и Китай
СО	Страновое отделение
СС	страновая стратегия
ОЦВ	операция в целях развития
ИС	Исполнительный совет
ИД	Исполнительный директор
ФСПДП	Фонд подбора соответствия между появляющимися донорами и проектами
ЧРОП	чрезвычайные операции
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ПДО	Продовольствие для образования
ШК	Штаб-квартира
СНР	Счет для мероприятий по немедленному реагированию
ИТ	информационная технология
ПСМ	порошок с микроэлементами
НПО	неправительственная организация
КПП	Комитет по пересмотру программ
ДОЧПВ	долгосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению
РБ	Региональное бюро
РД	Региональный директор
СПО	специальная операция
СУП	Система утверждения программ
СДП	стандартный доклад о проекте
СЕРФООН	Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации Организации Объединенных Наций
СГВПООН	Служба гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
МФОС	Механизм финансирования по линии оборотных средств
WINGS II	Информационная сеть и глобальная система ВПП - II

РЕЗЮМЕ

- Генеральный финансовый инспектор-ревизор Индии имеет честь представить результаты ревизии Всемирной продовольственной программы (ВПП) в отношении результативности управления проектами. Основной целью ревизии являлась оценка уровня контроля над тем, что разработка проектов, составление их бюджетов и обеспечение их ресурсами направлены на удовлетворение конкретных потребностей и достижение намеченных результатов.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается принять к сведению Доклад Внешнего аудитора ВПП в отношении результативности управления проектами и одобрить его для передачи на рассмотрение Исполнительному совету (ИС).

Рекомендуемая формулировка

- **В соответствии со статьей XIV Общих положений ВПП Финансовый комитет ФАО рекомендует Исполнительному совету ВПП принять к сведению *Доклад Внешнего аудитора ВПП в отношении результативности управления проектами*.**