



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 September 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия
Пункты 131 и 140 повестки дня

Бюджет по программам на двухгодичный
период 2008–2009 годов

Доклад о деятельности Управления
служб внутреннего надзора

Ревизия управления закупочной деятельностью в Секретариате

Доклад Управления служб внутреннего надзора*

«Для эффективного управления и надзора за закупочной деятельностью
Организации Объединенных Наций требуется более четкая структура
управления, всеобъемлющая стратегия и надежные системы
управленческой информации»

Резюме

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело ревизию управления закупочной деятельностью в Секретариате для оценки адекватности разработки и применения систем и механизмов внутреннего контроля в области управления, разработки стратегии, закупочных процессов и информации в целях обеспечения эффективного и результативного использования ресурсов Организации Объединенных Наций. Ревизия была сосредоточена на деятельности Отдела закупок Центральных учреждений в период 2006–2008 годов. Кроме того, в ходе ревизии было проанализировано состояние реформ, начатых после 1995 года. Отдел закупок выступает в качестве координатора реформы системы закупок и отвечает за большую часть закупок Организации Объединенных Наций.

* Задержка с представлением настоящего доклада вызвана опозданием с ответом Департамента по вопросам управления на доклад.



Итогом ревизии явился вывод о том, что для усовершенствования управления закупочной деятельностью в Секретариате необходимо устранить целый ряд важнейших рисков, в частности в областях реформирования закупочной деятельности, разработки всеобъемлющей закупочной стратегии и создания эффективной инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Главные итоги ревизии в обобщенной форме излагаются ниже.

- Реформа закупочной деятельности непрерывно продолжалась с 1995 года. Нынешняя инициатива по проведению реформы была выдвинута в 2006 году в предложении Генерального секретаря, которое содержалось в добавлении к его докладу под названием «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру — подробный доклад» (A/60/846/Add.5 и Согг.1). Отдел закупок достиг прогресса в осуществлении заявленных мероприятий по реформированию, особенно в подготовке персонала, занимающегося закупочной деятельностью, и обновлении Руководства по закупкам. Однако по мнению УСВН не все мероприятия, которые относились к реформе закупочной деятельности, можно считать подлинной реформой.
- Некоторые важнейшие мероприятия в русле реформ все еще не проведены, в том числе в области формирования структуры управления закупочной деятельностью, системы опротестования результатов торгов, системы планирования общеорганизационных ресурсов и руководящих принципов по вопросам этики. Например, структура управления закупочной деятельностью полевых миссий по-прежнему остается не ясной, что приводит к не полноценному контролю за закупками на местах.
- Необходимо проанализировать порядок делегирования полномочий Отделу закупок по операциям большой стоимости для выявления краткосрочных контрактов материально-технического снабжения и транспортного обслуживания (воздушные и морские чартерные перевозки), которые не рассматриваются Комитетом Центральные учреждений по контрактам, если их стоимость составляет до 5 млн. долл. США. Не были приняты меры компенсационного контроля для их рассмотрения на основе *ex-post facto*.
- Объем ежегодных закупок возрос с 2,1 млрд. долл. США в 2006 году до 3,3 млрд. долл. США в 2008 году. В основном этот рост вызван увеличением числа и расширением масштабов полевых миссий. Ни в одном документе не зафиксировано наличие всеобъемлющей закупочной стратегии на уровне старшего руководства, хотя на рабочем уровне осуществляется стратегия применительно к отдельным случаям. Для повышения эффективности и результативности закупочного процесса требуется надлежащая стратегия закупок, опирающаяся на сотрудничество основных участников, в особенности Отдела закупок и Департамента полевой поддержки.

Департамент по вопросам управления заявил, что учитывая непредсказуемый рост потребностей миротворческих операций, принятая стратегия неизбежно будет носить узкоспециализированный характер. Эта стратегия оказалась успешной и позволила своевременно закупить товары, оборудование и услуги.

- В результате отсутствия официальной и всеобъемлющей закупочной стратегии нередко возникали ситуации, когда решения о заключении или продлении тех или иных контрактов не имели или не могли иметь всестороннего обоснования, а контракты предоставлялись в ускоренном порядке или утверждались на основе ex-post facto без надлежащего обоснования. Кроме того, это ограничивало возможности Организации надлежащим образом использовать различные виды контрактов для получения эффекта масштаба и усовершенствования порядка предоставления товаров и услуг. Решения о закупках, по всей видимости, носили спорадический характер, зачастую были неэффективными и не отвечали интересам Организации.
- Отдел закупок не располагает адекватной инфраструктурой ИКТ для поддержки его операций и механизмов контроля. Был вскрыт ряд недостатков в сфере контроля, например ограниченность контроля за подтверждением данных и ненадежность указанных в отчетности сроков, что может перерасти в системные недостатки и поставить под угрозу достоверность данных, предоставляемых Организацией. Прикладная закупочная система Procure Plus не имеет автоматизированных средств контроля с заранее установленными лимитами или порогами, которые сигнализируют об отклонениях от нормы. В результате этого Отдел закупок не может систематически контролировать, запрашивать и анализировать данные о закупках для выявления возможных рисков и случаев невыполнения положений и правил Организации Объединенных Наций.
- Сотрудники Организации Объединенных Наций, занимающиеся закупками, в целом удовлетворены работой Отдела закупок. Однако Отдел не разработал ключевых показателей для сравнения эффективности работы за тот или иной период и определения сфер, требующих усовершенствования.

Для устранения этих и других проблем, кратко изложенных в настоящем докладе, УСВН представило ряд рекомендаций.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Управление	5
A. Необходимость разграничений между инициативами в области реформы и другими усовершенствованиями	6
B. Делегирование полномочий и организационная структура	8
III. Стратегия	12
A. Необходимость более активного участия старшего руководства в процессе закупок	12
B. Необходимость разработки стратегии сокращения числа контрактов, предоставляемых на внеконкурсной основе, на основе ex-post facto/частичного ex-post facto	14
C. Необходимость документального оформления стратегии увеличения числа поставщиков/подрядчиков из развивающихся стран или стран с переходной экономикой	15
D. Необходимость анализа концентрации поставщиков в целях максимального удовлетворения интересов Организации	16
E. Необходимость анализа ответных действий поставщиков в интересах обеспечения эффективной конкуренции	16
IV. Процесс закупок	18
A. Руководство по закупкам	18
B. Планирование закупок	20
C. Необходимость расширения реестра поставщиков	21
D. Невозможность точного определения сроков закупочного процесса	22
V. Информационные ресурсы	23
A. Необходимость целенаправленной стратегии в области ИКТ и структуры управления	23
B. Необходимость совершенствования механизмов контроля, направленных на обеспечение безопасности ИКТ, целостности данных и сквозных ревизионных проверок	24
C. Необходимость применения процедур по управлению данными о закупках	25
 Приложение	
Ревизия управления закупочной деятельностью в Секретариате (АН2008/513/01): рекомендации Департаменту по вопросам управления по сокращению числа областей высокого риска	26

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело ревизию управления закупочной деятельностью в Секретариате (АН2008/513/01). Ревизия проводилась в таких областях, как стратегия, управление, закупочный процесс и информационные ресурсы, и имела своей целью оценку адекватности разработки и применения соответствующих систем и механизмов внутреннего контроля в интересах обеспечения эффективного и результативного использования ресурсов. Кроме того, в ходе ревизии было проанализировано состояние реформы закупочной деятельности, начатой после 1995 года. В приведенной ниже таблице показано, что в 2006 и 2007 годах объем закупок Организации Объединенных Наций превышал 2 млрд. долл. США и что в 2008 году он превысил 3 млрд. долл. США. Отдел закупок Центральных учреждений осуществляет большую часть закупочной деятельности Организации Объединенных Наций, анализирует ее и является координатором реформы системы закупок.

Динамика объема закупок с 2006 по 2008 год (В долл. США)

Категория	2006 год	2007 год	2008 год
Центральные учреждения	808 731 282	972 837 033	1 740 212 928
Местные закупки полевых миссий	1 182 905 582	931 421 058	1 432 059 038
Периферийные отделения	134 231 943	230 184 690	160 448 762
Итого	2 125 868 807	2 134 442 781	3 332 720 728

2. По завершении ревизии УСВН опубликовало проект доклада Департаменту по вопросу управления, содержащий 39 рекомендаций, 25 из которых направлены на смягчение остроты проблем в областях высокого риска. Департамент отклонил 19 рекомендаций, 13 из которых касались областей высокого риска. УСВН вновь высказывает отклоненные рекомендации и просит Департамент по вопросам управления повторно рассмотреть их. В настоящем докладе обобщены основные выводы и рекомендации, вытекающие из подробного доклада УСВН Департаменту по вопросам управления. Замечания Департамента приводятся курсивом. Обобщенные рекомендации УСВН, касающиеся областей высокого риска, изложены в приложении к докладу.

II. Управление

3. Управление закупочной деятельностью предполагает наличие таких составляющих, как лидирующая роль старшего руководства, налаживание надлежащих процедур и создание структур информирования, управления, руководства и мониторинга закупочной деятельности и поощрение формирования этической культуры в поддержку рентабельных закупочных операций. Ревизия позволила установить, что для рационализации управления реформой закупочной деятельности необходимо уточнить ее определение. Необходимо также более точно определить структуру управления закупками для усовершенствования надзора за закупочной деятельностью. В частности, остается неясным круг

ведения Комитета Центральных учреждений по контрактам и местных комитетов по контрактам, а также структур контроля за местными закупками полевых миссий, что может отразиться на операциях и репутации Организации.

А. Необходимость разграничений между инициативами в области реформы и другими усовершенствованиями

4. В 1994 году Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить предложения по усовершенствованию закупочной деятельности Секретариата путем: а) внесения поправок в положения и правила Организации Объединенных Наций, которые необходимы для решения проблем, касающихся конфликта интересов; б) усиления роли Комитета по контрактам и повышения транспарентности его деятельности в части предоставления исключений из правила о проведении конкурсных торгов; в) улучшения контроля за соблюдением условий контрактов и усиления положений о штрафных санкциях в случае несоблюдения; и д) укрепления возможностей Секретариата в области планирования закупок.

5. С тех пор реформа системы закупок превратилась в постоянную деятельность, санкционированную Генеральной Ассамблеей приблизительно в 15 резолюциях, касающихся широкого круга закупочных операций. Отделу закупок было предложено регулярно представлять Генеральной Ассамблее доклады о ходе реформ и отвечать на конкретные просьбы Генеральной Ассамблеи.

6. В 2006 году в добавлении к докладу Генерального секретаря, озаглавленному «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру — подробный доклад» (A/60/846/Add.5 и Согг.1), реформе закупочной деятельности было уделено еще большее внимание как крупной инициативе. Генеральный секретарь предложил принять конкретные меры по повышению эффективности и реформированию закупочной деятельности Секретариата и полевых миссий в области: а) укрепления мер внутреннего контроля; б) оптимизации управления закупочной деятельностью; и в) стратегического управления закупками. Учитывая нынешний и предполагаемый объем работы, ресурсов Отдела закупок недостаточно для эффективного удовлетворения среднесрочных и долгосрочных потребностей Организации. Поэтому Генеральный секретарь запросил дополнительные финансовые и кадровые ресурсы и предложил преобразовать Службу закупок в Отдел.

7. Предельный срок завершения запрошенных в последнее время реформ был назначен Генеральной Ассамблеей на июнь 2008 года. Отдел закупок сообщил, что по состоянию на 31 декабря 2008 года общий показатель выполнения реформ составлял 85 процентов. Отдел сообщил, что он не имел возможности для своевременного выполнения некоторых реформ и поэтому достиг лишь ограниченного прогресса. Хотя Отдел предпринял шаги по осуществлению резолюций Генеральной Ассамблеи, касающихся реформ закупочной деятельности, некоторые реформы еще не завершены, в том числе в области структуры управления, системы опротестования результатов торгов, информационных технологий и выпуска руководящих принципов по вопросам этики, которые имеют исключительно важное значение для повышения эффективности управления и отчетности в сфере закупок. *Управление централизованного*

вспомогательного обслуживания заявило, что система опротестования поставщиками результатов торгов находится на последнем этапе внедрения, а реформа в сфере информационных технологий находится в стадии разработки системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР). Кроме того, Отдел закупок организовал профессиональную подготовку и разработку руководящих принципов по вопросам этики и добросовестности для сотрудников, занимающихся закупками в Центральных учреждениях, периферийных отделениях и полевых миссиях, и подготовил руководящие указания по этике, которые будут распространены Бюро по вопросам этики, обладающим общими полномочиями по установлению этических норм в Секретариате.

8. УСВН отмечает, что не все меры, которые в последние 14 лет характеризовались Генеральной Ассамблеей, а следовательно, и Департаментом по вопросам управления в качестве реформ закупочной деятельности, следует считать подлинными реформами. Реформу можно определить как меру, которая коренным образом меняет существующую структуру. Например, в 1995 году Генеральная Ассамблея просила Отдел закупок упорядочить базу данных о поставщиках. Эту меру и любые последующие пересмотры базы данных следует считать регулярными операциями. Однако Департамент по вопросам управления по-прежнему относит эти меры к числу реформ. Аналогичным образом, профессиональная подготовка, которая была введена в рамках реформы закупочной деятельности в 1997 году, является частью обычных обязанностей руководства. УСВН полагает, что важно проводить различия между реформами и другими усовершенствованиями, которые являются частью обычных обязанностей руководства по поддержанию эффективной повседневной деятельности. Надзор за реформой закупочной деятельности предполагает участие Генерального секретаря и Генеральной Ассамблеи, тогда как обычная деятельность руководства контролируется прежде всего на уровне управления программами. Таким образом, разграничение между этими двумя видами деятельности позволит Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее сосредоточиться на актуальных проблемах реформ в интересах усовершенствования планирования, составления бюджета, контроля и подотчетности в сфере закупок. Кроме того, это позволит рационализировать работу Отдела закупок, ограничив подготовку докладов Генерального секретаря Генеральной Ассамблее теми, кто занимается реальными реформами закупочной деятельности при одновременном сохранении того уровня дискреционных полномочий, которые предоставлены Генеральному секретарю для осуществления других усовершенствований в Секретариате.

9. УСВН не разрабатывало рекомендации об устранении этого риска в области управления, поскольку Департамент по вопросам управления подготовил доклад об управлении закупочной деятельностью в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи. Этот вопрос рассматривается в нижеследующем пункте.

В. Делегирование полномочий и организационная структура

1. Необходимость эффективного применения системы делегирования полномочий

10. В 2005 году в своей резолюции 59/288 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить информацию о внедрении новых механизмов передачи полномочий, включая механизмы, используемые для укрепления эффективного контроля, надзора и подотчетности. В 2007 году в своей резолюции 61/246 Генеральная Ассамблея также просила представить всеобъемлющий доклад об управлении системой закупок, который в период проведения настоящей ревизии еще не был представлен. В своей резолюции 62/269 Генеральная Ассамблея вновь высказала эту просьбу. Департамент по вопросам управления проинформировал УСВН о том, что проект доклада Ассамблее обсуждается Департаментом по вопросам управления и Департаментом полевой поддержки, однако сведения о нем не были предоставлены УСВН. Управление установило, что с 2005 года в порядок делегирования полномочий был внесен ряд изменений, однако процесс его пересмотра не был поддержан необходимыми процедурами и ресурсами, обеспечивающими адекватное и эффективное применение пересмотренной системы делегирования полномочий.

11. Согласно финансовому правилу 105.13 заместитель Генерального секретаря по вопросам управления отвечает за закупочную деятельность Организации Объединенных Наций. Во исполнение административной инструкции ST/AI/2004/1 о делегировании полномочий в соответствии с Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций полномочия на закупки делегируются помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Закупочные операции проводятся с одобрения помощника Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию или назначенных им или ею должностных лиц. Отдел закупок осуществляет все закупки для Центральных учреждений, полевых миссий, региональных комиссий и международных уголовных трибуналов сверх лимитов, предусмотренных делегированными полномочиями. Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, Вене и Найроби имеют неограниченные делегированные полномочия на закупки после опубликования административной инструкции ST/AI/2004/1 8 марта 2004 года. Кроме того, помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию также делегировал ограниченные полномочия на закупки заместителю Генерального секретаря по Департаменту полевой поддержки для осуществления закупок на местах.

12. Большая часть закупок осуществляется на местах полевыми миссиями (1,4 млрд. долл. США, или 43 процента, от общего объема закупок в 2008 году). Еще до 2005 года Управление централизованного вспомогательного обслуживания делегировало соответствующие полномочия непосредственно полевым миссиям. Однако с 2005 года помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию делегировал полномочия заместителю Генерального секретаря по Департаменту операций по поддержанию мира (впоследствии Департаменту полевой поддержки), который в свою очередь также делегировал полномочия на закупки директорам/начальникам Отдела поддержки полевых миссий. Отдел закупок не контролирует местные

закупки полевых миссий, за исключением случаев, требующих рассмотрения Комитетом Центральными учреждениями по контрактам (КЦУК).

13. Помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию предоставил более высокий уровень полномочий (до 5 млн. долл. США) директору Отдела закупок в двух областях: а) внесение поправок в контракты, связанные с Генеральным планом капитального ремонта; и б) предоставление краткосрочных контрактов на материально-техническое снабжение и транспортное обслуживание (воздушные и морские чартерные перевозки), за исключением случаев безальтернативных торгов. Случаи, связанные с такими делегированными полномочиями, не рассматриваются КЦУК и не было создано какого-либо механизма их рассмотрения на основе *ex-post facto*. В случае поправок к контрактам по Генеральному плану капитального ремонта Управление по планированию программ, бюджету и счетам согласилось учредить комитет для их рассмотрения на основе *ex-post facto* в целях контроля и использования приобретенного опыта. Однако этот комитет еще не создан. Что касается краткосрочных контрактов на материально-техническое снабжение и транспортное обслуживание, то на момент проведения ревизии не планировалось создание какого-либо обзорного механизма.

14. Отдел закупок обязан представлять ежеквартальные отчеты КЦУК и Управлению централизованного вспомогательного обслуживания по краткосрочным контрактам на материально-техническое снабжение и транспортное обслуживание (воздушные и морские чартерные перевозки). После августа 2007 года Отдел прекратил представлять такие отчеты. УСВН рассмотрело эти отчеты за период с августа 2006 года по август 2007 года и обнаружило 156 контрактов стоимостью от 207 500 долл. США до 2 558 370 долл. США на общую сумму 105 млн. долл. США.

15. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что отчеты о случаях post facto в последнее время не представлялись главным образом из-за кадровых трудностей и значительного объема работы, обусловленного потребностями новых миссий в закупках. Предпринимаются усилия по устранению этого недостатка и к середине августа 2009 года будет представлена обновленная отчетность.* По мнению УСВН, отсутствие независимого механизма по рассмотрению таких случаев и своевременного представления отчетности не обеспечивают необходимого анализа и пересмотра стратегий. УСВН отметило, что 92 из 108 зафрахтованных воздушных судов предназначались для ротации войск. УСВН считает, что при надлежащем планировании контракты на фрахт воздушных судов можно предоставлять через обычный процесс торгов, поскольку сроки ротации войск известны заранее и поэтому такие контракты не относятся к числу экстренных потребностей.

16. *УСВН отметило, что пересмотренная процедура утверждения потребностей в краткосрочном материально-техническом снабжении и транспортном обслуживании оказалась весьма успешной, позволив значительно сократить сроки обработки соответствующей документации. Созданы внутренние механизмы контроля ex ante в форме независимого обзора всех предлагаемых по этой процедуре контрактов, который проводится канцелярией директора Отдела закупок (поскольку контракты подписываются директором Отдела, а не начальником Службы закупочных операций, как это происходит в других случаях). Кроме того, доклады post facto необходимо представлять на*

рассмотрение КЦУК/помощника Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Более того, из общего числа случаев, проанализированных УСВН на основе представленных отчетов, 96 процентов контрактов были предоставлены на основе «минимальной оферты/предложенной цены» или «минимального предложения, в значительной степени отвечающего требованиям» или «наиболее отвечающего требованиям предложения». Не было ни одного случая оспаривания результатов торгов, и только в одном случае, касающемся зафрахтованного судна, Отдел закупок получил от поставщика официальный запрос с просьбой разъяснить мотивы предоставления контракта. Однако УСВН отмечает отсутствие независимого рассмотрения таких случаев, поскольку КЦУК не занимается ими даже на основе ex-post facto.

2. Необходимость контроля за закупочной деятельностью

17. Отдел закупок не разработал основных показателей для определения эффективности своей работы. Такие показатели могли бы помочь Отделу в контроле за эффективностью его работы, послужив основой для сравнения одного периода с другим и выявления областей, требующих усовершенствования. Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что ранее Комиссия ревизоров уже внесла соответствующую рекомендацию и что Отдел закупок нанимает консультанта для разработки ежемесячной аттестационной карточки учета показателей работы, которая будет использоваться для определения эффективности деятельности Отдела и таким образом позволит сократить сроки обработки документации и повысить уровень удовлетворенности клиентов.

18. УСВН определило ряд областей, где отделу закупок было бы целесообразно наладить более эффективный контроль. Например: а) среднее время представления Отделом в УЦВО заявок на закупки для миротворческих операций составляло 42 дня в 2008 году, однако по состоянию на 8 января 2009 года задержка с представлением в УЦВО шести заявок ex-post facto составляла более одного года; б) за период с января 2006 года по сентябрь 2008 года отсутствовали данные о контрактах, не подлежащих конкурентным торгам в соответствии с финансовым правилом 105.16, стоимость которых была ниже порога УЦВО; в) Отдел не ведет статистического учета количества контрактов, которые нельзя своевременно выставить на повторные торги, или объема закупок на разовой основе в отсутствие действующей системы контрактов; и d) кроме того, Отдел не ведет базы данных о случаях, переданных на рассмотрение Управления по правовым вопросам, что может привести к подаче повторных заявок аналогичного характера, отсутствию учета рекомендаций Управления и неспособности отслеживать сроки выработки Управлением по правовым вопросам соответствующих рекомендаций.

19. УЦВО заявило, что сотрудник по контрактам, назначенный в октябре 2008 года, ведет базу данных о случаях, переданных на рассмотрение Управления по правовым вопросам. Благодаря централизации правовых вопросов в ведении Секции планирования, обеспечения соблюдения и контроля в Отделе закупок была создана централизованная база данных по правовым вопросам и юридическим прецедентам, которая послужит ориентиром для надлежащего регулирования схожих или аналогичных случаев в будущем.

20. К числу главных вопросов, которые Отдел закупок довел до сведения УСВН в ходе настоящей ревизии, относилось недостаточное укомплектование штатов различных подразделений. Поскольку Отдел не составляет какой-либо отчетности о рабочей нагрузке или показателях работы для содействия контролю за эффективностью закупочных операций и оценке работы персонала, трудно оценить достаточность уровня укомплектования штатов. *Отдел закупок сообщил, что работа подразделений контролируется с помощью регулярных совещаний с персоналом, а также через систему отслеживания заявок, хотя ее полезная отдача, возможно, невелика из-за того, что она не всегда обновляется. Кроме того, Отдел контролирует работу через ряд автоматически подготавливаемых отчетов, в которых освещается широкий круг вопросов, связанных с закупочным процессом. Эти отчеты ежемесячно подготавливаются для различных пользователей: от директора до отдельных групп, занимающихся принятием конкретных мер.* Вместе с тем УСВН не удалось подтвердить принятие надлежащих мер из-за отсутствия письменной документации о каких-либо мерах по устранению недостатков.

21. В своей резолюции 55/247 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить наличие в полевых миссиях возможностей для должного выполнения функций, связанных с закупочной деятельностью, а также наличие эффективных механизмов в Центральном учреждении для контроля над закупочной деятельностью на местах. Отдел закупок сообщил, однако, что ввиду нехватки кадровых ресурсов в период с 2007 по 2008 год он совершил только 11 контрольных поездок в полевые миссии. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что средства, полученные Отделом закупок на проведение управленческих обзоров, позволяли Отделу организовать посещение лишь нескольких миссий. В 2008 году на управленческие обзоры было выделено лишь 96 000 долл. США, что и ограничило число проведенных обзоров. В настоящее время Отдел подготавливает предложения по расширению финансирования персонала и служебных командировок.*

3. Необходимость четкого определения круга ведения и порядка отчетности комитетов по контрактам

22. Финансовое правило Организации Объединенных Наций 105.13(b) гласит, что заместитель Генерального секретаря по вопросам управления учреждает в Центральном учреждении и других местах службы комитеты по рассмотрению контрактов для представления письменных рекомендаций в отношении решений о закупках. Круг ведения КЦУК и МКК не определяется какой-либо административной инструкцией. В отсутствие четкого круга ведения сферы полномочий и целей комитетов итоги обзоров можно истолковывать по-разному. Функции этих комитетов описываются в Руководстве по закупкам, однако в нем не рассматриваются такие вопросы, как подотчетность комитетов. Например, неясно, кому подотчетны МКК — директору/начальнику отдела поддержки полевых миссий или директору/начальнику административного отдела периферийных отделений, Управлению централизованного вспомогательного обслуживания или КЦУК. Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что предложение об увеличении пороговой стоимости контрактов, рассматриваемых КЦУК, предусматривает план мониторинга функций МКК со стороны КЦУК. Однако это предложение не было реализовано, хотя порог для рассмотрения контрактов КЦУК был повышен в августе

2008 года с 200 000 долл. США до 500 000 долл. США. КЦУК заявил, что, хотя он предоставляет независимые консультации помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию, в функциональном отношении секретариат КЦУК подчинен заместителю Генерального секретаря по вопросам управления. В целом все подразделения, связанные с поддержкой или административным обслуживанием миссий, подчиняются либо начальнику административного отдела, либо начальнику централизованного вспомогательного обслуживания, тогда как МКК консультирует директора/начальника отдела поддержки миссий, но не подчиняется ему или ей.

III. Стратегия

23. Хотя в 2008 году общий объем закупок Секретариата превысил 3 млрд. долл. США, управление ими осуществляется без какой-либо официальной всеобъемлющей закупочной стратегии. Это может привести к ошибочным деловым решениям, неправильному выполнению решений и отсутствию учета изменений во внешней обстановке. Это, в свою очередь, может привести к снижению эффективности программной и финансовой деятельности Секретариата и поставить под угрозу его репутацию. УСВН считает отсутствие стратегического планирования в сфере закупок большим риском для Секретариата. Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что планирование входит в число обязанностей заказчика. Кроме того, руководство утверждает, что стратегия Отдела закупок подвергается постоянному пересмотру и изменениям для эффективного учета динамики глобальной коммерческой деятельности и динамичного характера операций по поддержанию мира.

A. Необходимость более активного участия старшего руководства в процессе закупок

24. В финансовом правиле 105.12 описываются следующие общие принципы закупочной деятельности Организации Объединенных Наций: максимальная рентабельность затрат; справедливость, добросовестность и транспарентность; реальный международный конкурс; и интересы Организации Объединенных Наций. Для выполнения этих принципов требуется всеобъемлющая стратегия, основанная на понимании потребностей Организации Объединенных Наций, ее внутренних ресурсов и рынка товаров и услуг. Для обеспечения заинтересованности и подотчетности на соответствующих уровнях ответственности стратегия должна закрепляться в соответствующем документе и утверждаться старшими должностными лицами, отвечающими за определение потребностей, а также теми, кто занимается закупками, а именно помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию и Директором Отдела закупок. Управление централизованного вспомогательного обслуживания отметило, что в программном заявлении Отдела закупок закреплена его общая стратегия: «Предоставлять гибкие, эффективные и высококачественные услуги в области закупок и экспертные рекомендации по деловым вопросам Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций, миссиям по поддержанию мира и периферийным отделениям при одновременном обеспечении максимальной рентабельности затрат и конкурентного, справед-

ливого и транспарентного процесса в соответствии с установленными положениями, правилами и процедурами».

25. По мнению УСВН в эффективной стратегии должны быть внятно сформулированы основные виды закупочной деятельности и подлежащей выполнению стратегии ее реализации, включая подходы к сложным контрактам, расширение участия поставщиков в закупке тех товаров и услуг, которые исторически не пользовались высоким конкурентным спросом, и использование системных контрактов в интересах Организации. Стратегия должна также учитывать различные варианты осуществления крупных закупок в интересах достижения экономии и эффективности. Отдел материально-технического обеспечения Департамента полевой поддержки заявил, что, хотя по вопросу планирования закупок официальных заседаний не проводилось, недавно он выступил инициатором проведения раз в две недели совещания с участием Отдела закупок для рассмотрения наиболее важных нерешенных закупочных проблем.

26. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания разъяснило, что в Руководстве по закупкам подчеркивается необходимость заблаговременного планирования потребностей запрашивающим подразделением для эффективного осуществления закупок. Оно далее заявило, что фактически Отдел закупок имеет конкретные стратегии по таким товарным группам как топливо и продовольствие. Принятие плана выбора поставщика создает возможность для определения индивидуальной стратегии по каждому сложному виду закупок с учетом потребностей Организации и таких внешних факторов как рыночная конъюнктура. Во время подготовки плана выбора поставщика Отдел закупок и заказчик учитывают также различную методiku и варианты выбора поставщика поставок для достижения максимальной рентабельности затрат.* УСВН признает, что с 2008 года Отдел закупок применяет план выбора поставщика, в котором определяется стратегия закупок в каждом отдельном случае на этапе оформления запроса. Однако план выбора поставщика подготавливается на этапе исполнения, тогда как стратегия должна разрабатываться заблаговременно на более широкой основе и служить ориентиром для последующих закупочных операций.

27. Для обеспечения четкого соответствия между закупочной стратегией и целями программ необходимо участие старшего руководства. Хотя нынешняя практика управления закупками на рабочем уровне отражает необходимость эффективного управления оперативными рисками, такими как применение принципа максимальной рентабельности затрат, она не обеспечивает стратегического управления рисками. Как наглядно показано в нижеследующих пунктах, отсутствие официальной и всеобъемлющей закупочной стратегии редко приводило к возникновению ситуаций, когда решения о заключении или продлении тех или иных контрактов не имели или не могли иметь всестороннего объяснения, а контракты предоставлялись в ускоренном порядке или утверждались на основе *ex-post facto* без надлежащего обоснования. Кроме того, это ограничивало возможности Организации надлежащим образом использовать различные виды контрактов для получения эффекта масштаба и усовершенствования порядка предоставления товаров и услуг. Решения о закупках, по всей видимости, носили спорадический характер, зачастую были неэффективными и не отвечали интересам Организации Объединенных Наций.

В. Необходимость разработки стратегии сокращения числа контрактов, предоставляемых на внеконкурсной основе, на основе ex-post facto/частичного ex-post facto

28. Для Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) были предоставлены на внеконкурсной основе три контракта общей стоимостью в 789 млн. долл. США: а) контракт на многофункциональное материально-техническое снабжение в объеме 150 млн. долл. США с единственным подрядчиком (см. A/63/668); б) контракт на поставки топлива в объеме 507 млн. долл. США, заключенный в результате переговоров с поставщиком, который первоначально в ходе предыдущих торгов был утвержден в объеме 57 млн. долл. США; и в) контракт на снабжение пайками в объеме 69 млн. долл. США, стоимость которого впоследствии возросла до 132 млн. долл. США в результате поступления лишь одной оферты от четырех поставщиков, которые получили приглашение для участия в торгах лишь за 17 дней. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания объяснило, что эти контракты были предоставлены без конкурсных торгов главным образом потому, что Отделу закупок пришлось заключать их в сжатые сроки.*

29. Кроме того, данные, представленные КЦУК, показали, что в период с 2006 по 2008 годы было утверждено 158 контрактов на основе ex-post facto в объеме 288 млн. долл. США и 155 контрактов на основе частичного ex-post facto в объеме 616 млн. долл. США. УСВН отмечает, что число случаев ex-post facto снизилось с 86 в 2007 году до 49 в 2008 году. КЦУК высказал мнение о том, что во многих случаях утверждения контрактов ex-post facto можно было бы избежать путем надлежащего планирования, и отметил, что случаи ускоренного утверждения контрактов (т.е. экстренного) в 2008 году составили 25 процентов от всех «исключительных случаев», что свидетельствует о перегрузке закупочного процесса. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что число представленных КЦУК случаев ex-post facto или частичного ex-post facto, по-видимому, завышено. Большинство случаев, рассмотренных КЦУК, не относится к текущему году и фактически в основном является пятилетними контрактами. По мнению УСВН, продолжительность контракта не имеет решающего значения, поскольку проведенный КЦУК анализ на основе рассмотренных Комитетом в 2008 году случаев свидетельствует о наличии этой тенденции.*

30. Проведенный УСВН анализ данных, предоставленных КЦУК, показал, что в период с 2006 по 2008 год по итогам конкурсных торгов было предоставлено 54 контракта одному подрядчику, представившему одну оферту (за исключением случаев крайней необходимости). Хотя число контрактов, предоставленных одному подрядчику, снизилось с 19 в 2006 году до 17 в 2008 году, стоимость этих контрактов возросла с 34 млн. долл. США в 2006 году до 161 млн. долл. США в 2008 году.

31. В 19 других случаях контракты общей стоимостью в 644 млн. долл. США были предоставлены без конкурсных торгов в условиях «крайней» необходимости. УСВН рассмотрело 11 из 19 случаев и установило, что в некоторых из них можно было бы действовать более благоразумно, либо избегая крайних обстоятельств, либо усиливая конкурс за счет более предусмотрительного планирования. Например, в одном из случаев Контролер отметил неудовлетвори-

тельное планирование подразделением-заказчиком, которое привело к возникновению крайних обстоятельств. В другом случае не были приняты активные меры по своевременной подготовке нового системного контракта. В третьем случае у подрядчиков был лишь один день для ответа на предложение о торгах, что практически нейтрализовало конкуренцию.

32. По мнению УСВН, Управлению централизованного вспомогательного обслуживания следует проанализировать причины большого числа случаев *ex-post facto* и крайней необходимости и включить в общую закупочную стратегию конкретные меры по сведению к минимуму количества исключений из процедуры конкурентных торгов. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что оно не может провести такой анализ случаев ex-post facto, поскольку Отдел закупок и Департамент полевой поддержки во исполнение Руководства по закупкам и меморандума Контролера от 15 сентября 2005 года не могут представлять на рассмотрение КЦУК контракты полевых миссий ex-post facto, если от заместителя Генерального секретаря по Департаменту полевой поддержки не получен меморандум с разъяснением причин задержки. Кроме того, случаи ex-post facto обусловлены своевременностью подачи заявок. УСВН признает усилия Управления централизованного вспомогательного обслуживания в этой области, однако считает, что необходимы дополнительные меры для сокращения все еще большого числа таких случаев, например, путем тщательного отслеживания случаев ex-post facto или крайней необходимости и привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие надлежащих мер во избежание таких случаев или с целью сокращения их числа. Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило далее, что закупочная стратегия зависит от наличия эффективной стратегии подачи заявок и подготовки всеобъемлющих и высококачественных спецификаций, которые своевременно доводились бы до сведения Отдела закупок. В этой связи следует отметить, что в оценке рисков, проведенной компанией «Эрнст энд Янг» в 2008 году, подчеркивается важность процесса подачи заявок для закупок в интересах Организации.*

С. Необходимость документального оформления стратегии увеличения числа поставщиков/подрядчиков из развивающихся стран или стран с переходной экономикой

33. УСВН не обнаружило документально оформленной стратегии расширения географической представленности поставщиков в увязке с конкретными товарами или регионами, где Организация Объединенных Наций осуществляет свою деятельность. Однако, хотя в 2006–2008 годах в распределении регулярных и системных контрактов преобладали развитые страны — 82 процента по сравнению 18 процентами, которые приходились на развивающиеся страны или страны с переходной экономикой, — в последние годы на поставщиков из развивающихся стран или стран с переходной экономикой приходилась несколько бóльшая доля контрактов (33 процента новых контрактов в 2007 году и 26 процентов в 2008 году). Следует отметить, что с точки зрения стоимости на поставщиков из развивающихся стран или стран с переходной экономикой в 2006 году приходилось 30 процентов стоимости новых контрактов, т.е. она увеличилась до 33 процентов в 2008 году по сравнению с поставщиками из развитых стран, на которых приходилось 70 и 67 процентов соответственно.

Отдел закупок заявил, что он не может разработать стратегию расширения участия поставщиков из развивающихся стран или стран с переходной экономикой, поскольку это противоречит положениям и правилам Организации Объединенных Наций в отношении международных торгов и интересам Организации. Вместе с тем УСВН отметило, что для развития деловых отношений с Организацией Объединенных Наций Отдел закупок провел бизнес-семинары. УСВН считает, что Отдел мог бы шире развивать такие механизмы в рамках стратегии расширения географической представленности поставщиков, не нарушая соответствующих положений и правил.

34. Отдел закупок заявил, что он использует все разумные средства для расширения участия поставщиков из развивающихся стран/стран с переходной экономикой, соблюдая при этом Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций. Во время бизнес-семинаров потенциальные поставщики из таких стран регулярно получают информацию о производимых на местах товарах, которые могут быть закуплены полевыми миссиями по конкурентным расценкам. Кроме того, Отдел закупок отметил, что чрезмерно агрессивная стратегия расширения участия развивающихся стран или стран с переходной экономикой будет не только противоречить Финансовым положениям и правилам, но и может привести к росту цен в постконфликтных странах со слабой местной экономикой. Например, имеются сообщения о том, что в некоторых районах миротворческих операций закупки Организацией Объединенных Наций таких товаров, как свежие фрукты и овощи, привели к росту цен, который отрицательно отразился на положении местного населения.

D. Необходимость анализа концентрации поставщиков в целях максимального удовлетворения интересов Организации

35. УСВН не обнаружило документации, свидетельствующей о том, что Отдел закупок проанализировал свои взаимоотношения с ведущими подрядчиками и добился их максимального использования в интересах Организации. Регулярные и системные контракты, заключенные с 20 ведущими подрядчиками Организации Объединенных Наций, составляли 51 процент от не подлежащего превышению стоимостного объема контрактов в 2006–2008 годах. В результате этого концентрация поставщиков представляет собой оперативные и финансовые риски, которые выражаются в зависимости от этих поставщиков. Например, один поставщик, в основном обеспечивающий долгосрочные воздушные чартерные перевозки, получил 31 контракт, или 19 процентов от подлежащей превышению стоимости всех регулярных контрактов (845 млн. долл. США из 4,4 млрд. долл. США). С другой стороны, такая концентрация может создать возможности для экономии средств благодаря возобновляемому характеру контрактов и эффекту масштаба.

E. Необходимость анализа ответных действий поставщиков в интересах обеспечения эффективной конкуренции

36. В разделе 9.3.4 Руководства по закупкам для участия в конкурсных торгах предлагается приглашать не менее 5–25 поставщиков в зависимости от пред-

полагаемого объема закупок. В Руководстве не говорится о минимальном количестве ofert, которые должны обязательно оцениваться для обеспечения эффективной конкуренции. Персонал Отдела закупок не всегда вносит в систему Procure Plus данные, которые показывают общее количество поставщиков, ответивших на предложение об участии в торгах. Таким образом, руководство Отдела не может проанализировать данные о реакции на предложение об участии в торгах или представить их соответствующим заинтересованным сторонам. Количество ответов по всему Отделу невозможно определить, поскольку информация об участии в торгах не всегда фиксируется в системе обработки ofert. *Отдел закупок заявил, что он не может требовать ввода в систему Procure Plus всех участников торгов, которые представили ответы, и предлагаемых ими сумм из-за нехватки персонала. Кроме того, возможные преимущества от введения ПОР, по всей видимости, не оправдывают расходов, связанных с увеличением численности персонала.*

37. В условиях отсутствия информации о реакции поставщиков УСВН рассмотрело восемь закупочных досье и отметило, что число поставщиков, ответивших на приглашение, было относительно низким по сравнению с количеством приглашенных. Сотрудники Отдела закупок объяснили такую низкую активность главным образом тем, что поставщики регистрировались под теми товарными кодами, которые не были непосредственно связаны с их деятельностью (поскольку коды зачастую носят слишком широкий характер), и неполучением многими адресатами приглашений из-за устаревших данных о реквизитах поставщиков. УСВН также отметило, что иногда поставщикам отводится слишком мало времени для внесения предложений или ofert. Например, в одном случае, когда речь шла о контракте на 129 млн. долл. США, участники торгов получили лишь 16 дней для представления своих предложений.

38. Кроме того, УСВН проанализировало данные об участии поставщиков в торгах, предоставленные Отделом закупок (1972 торгов) за период с 2006 по 2008 годы. В 297 случаях (15 процентов за указанный период) были приглашены четыре или менее поставщиков и в 197 случаях (10 процентов за указанный период) — только один поставщик. Для участия в 539 торгах были приглашены 25 или более поставщиков. В большинстве этих случаев (419) торги проводились по трем классам товаров и услуг: управление авиапредприятиями и их операции, экспедиторское обслуживание и грузоперевозки. Показатель ответов по этим товарам колебался от 2 до 7 процентов. По мнению Управления служб внутреннего надзора, Отделу закупок должно быть известно, что большинство поставщиков, которых он приглашает для торгов по этим классам товаров и услуг, не отвечает или не может отвечать условиям торгов, и Отдел должен разъяснить, почему он по-прежнему приглашает их, поскольку это создает впечатление о проведении более широких торгов, чем есть на самом деле.

39. Отдел закупок предпринял шаги по расширению резерва потенциальных поставщиков, в том числе путем ослабления критериев регистрации поставщиков, заинтересованных в контрактах низкой стоимости, проведения бизнес-семинаров в ряде районов и регистрации новых поставщиков. Однако, хотя 42 процента обследованных УСВН заказчиков дали удовлетворительную или более высокую оценку этим усилиям, 40 процентов из них оценили эти усилия как неудовлетворительные или очень низкого качества. Отдел материально-технического обеспечения выразил мнение о том, что отделу снабжения необ-

ходимо предпринять дополнительные шаги по обеспечению максимально широкого участия поставщиков во всех конкурсных торгах.

IV. Процесс закупок

40. Неадекватные, неэффективные или несовершенные внутренние процессы порождают оперативные риски. Эти риски являются также результатом неадекватных систем управленческой информации, которые не позволяют анализировать операции на предмет мониторинга и смены руководства. УСВН выявило целый ряд областей, где отсутствовало адекватное управление оперативными рисками в сфере закупок и где сохранялся высокий уровень рисков.

41. УСВН провело ряд обследований в целях получения мнений сотрудников Отдела закупок, старших сотрудников по закупкам полевых миссий и периферийных отделений и отдельных заказчиков по целому кругу вопросов. Обследование сотрудников Отдела закупок было направлено на оценку их отношения к адекватности механизмов внутреннего контроля, включая условия контроля, деятельность по контролю, информационно-коммуникационные системы и практику, а также деятельность по мониторингу. Обследование старших сотрудников по закупкам включало в себя вопросы качества руководящих указаний и помощи со стороны Отдела закупок, а также эффективности ежегодных обзоров планирования и управления закупками. Обследование заказчиков было сосредоточено на их оценке качества услуг, предоставляемых Отделом. В целом все группы респондентов выразили общее удовлетворение работой Отдела по вопросам, входившим в сферу обследований, однако при этом были также выявлены направления работы, требующие совершенствования. Некоторые из этих направлений работы обсуждаются ниже.

A. Руководство по закупкам

42. Руководство по закупкам Секретариата находится в ведении Отдела закупок. Это — важнейший документ, регулирующий закупочные операции и описывающий политику и процедуры, применяемые при осуществлении закупок. Впервые Отдел выпустил Руководство по закупкам в 1998 году и в настоящее время работает над подготовкой его шестого издания. Проведенное УСВН обследование свидетельствует о том, что пользователи в целом удовлетворены этим руководством. Однако они высказали пожелание относительно подготовки более подробных поэтапных инструкций по практическому осуществлению политики. УСВН провело практикум с представительной группой сотрудников Отдела закупок, которые сообщили, что некоторые сложные области закупочного процесса, например применение принципа максимальной рентабельности затрат и проведение переговоров, по-прежнему вызывают трудности. Недостаточно проработанные процедуры могут привести к осуществлению слишком широких полномочий в этих областях и, как следствие, к отсутствию последовательности и принципа справедливости.

43. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что в настоящее время Отдел закупок занимается разработкой веб-сайта сети закупок на основе общности практики. Цель Отдела — использовать эту сеть закупок в качестве форума по вопросам закупок, на котором будут раз-*

мещаться в общедоступном для соответствующих сотрудников режиме важные объявления, электронные сообщения для обмена, основные документы, информация и обновленная политика и процедуры. Руководство по закупкам было преобразовано в формат библиотеки «Википедия», что позволяет использовать Руководство в качестве базы данных с функцией поиска и связать в единое целое с помощью электронных ссылок новые направления политики, инструкции и стандартные оперативные процедуры. Сотрудники всех мест службы по закупкам будут иметь доступ через Экстранет или Интернет к новому формату и вносить свой вклад в формирование Руководства. Окончательный вариант Руководства по закупкам будет опубликован в «Википедии» для служебного пользования осенью 2009 года.

1. Необходимость усовершенствования отчетности по коммерческим оценкам

44. Вносимые на торгах предложения подлежат технической и коммерческой оценке в ходе закупочного процесса. До запроса предложений поставщиков заказчики обязаны разработать критерии оценки оферт и для этой цели сформировать группу в составе не менее трех членов. Результаты технической оценки препровождаются в Отдел закупок по электронной почте или в форме меморандума. С другой стороны, Руководство по закупкам не содержит официального требования об отчетности по коммерческой оценке предложений.

45. В целом коммерческие оценки проводятся лишь тем сотрудником, который отвечает за закупочные операции. Какой-либо официальный отчет об оценке с подробным изложением допущений и сценария, лежащих в основе оценок, не подготавливается. Ввиду отсутствия последовательных процедур, применяемых различными подразделениями, УСВН не смогло установить, включали ли эти проверки подтверждение указанной в приложении финансовой информации путем ее сопоставления с первоначальной документацией для торгов и техническую оценку всей полученной документации для торгов, а также коммерческую оценку, если эта документация отвечает предъявляемым требованиям. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что комитеты по оценке создаются для работы с крупными проектами, о чем свидетельствуют результаты оценок Генерального плана капитального ремонта.* Однако УСВН отметило, что контракт на закупки нередко оценивается одним сотрудником по закупкам.

2. Необходимость совершенствования рекомендаций по переговорам о заключении контрактов

46. В Руководстве по закупкам содержится недостаточно рекомендаций по процессу ведения переговоров, которыми занимаются сотрудники по закупкам. Руководство не требует от них подготовки письменной стратегии с изложением целей переговоров, анализа сильных и слабых сторон соответствующих позиций Организации Объединенных Наций и возможного поставщика, желательных результатов и приемлемых альтернатив. УСВН установило, что вопреки закупочной политике некоторые сотрудники самостоятельно проводят предварительные переговоры по контрактам, не имея каких-либо письменных рекомендаций со стороны своего руководства. Документация с изложением обстоятельств, выяснившихся в ходе переговоров, как правило, редко составлялась, зато содержала многочисленные ссылки на «экономия». Вместе с тем, ввиду отсутствия заранее сформулированных ожидаемых результатов, трудно было

определить, достигли ли переговоры оптимальных результатов, на которые можно было рассчитывать. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания заявило, что в целях повышения результативности закупочной деятельности путем снижения факторов неопределенности, рисков и издержек переговоры с поставщиками должны получать одобрение старшего руководства после анализа материалов по данному вопросу соответствующими комитетами по контрактам. По завершении переговоров их результаты следует вновь представить соответствующему комитету с указанием достигнутой экономии средств.*

47. Кроме того, хотя в Руководстве по закупкам предусматривается участие в переговорах заказчиков, Отдел закупок не всегда приглашает их, даже когда речь идет о значительных суммах.

В. Планирование закупок

1. Необходимость совершенствования планирования закупок

48. Механизм подготовки годового плана закупок функционирует неэффективно. В плане необходимо обозначить закупочные мероприятия, необходимые для своевременного и противозатратного приобретения товаров и услуг. Потребности полевых миссий по-прежнему, как правило, не планируются и обрабатываются на разовой основе, что значительно сужает возможности для эффективных и результативных закупок. Кроме того, отсутствие письменных рекомендаций в отношении ответственности за выполнение контрактов ослабляет подотчетность за успешное предоставление товаров и услуг.

49. В своей резолюции 52/226 А Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы все департаменты и подразделения в Центральном учреждении и на местах разработали в сотрудничестве с Отделом закупок ежегодные планы закупок, которые должны быть доступны для ознакомления. Как сказано в меморандуме Отдела, в котором он просил подготавливать планы, «прогнозирование потребностей... окажет значительную помощь Отделу закупок в планировании закупочной деятельности и обеспечении своевременного и противозатратного приобретения товаров и услуг». Однако только восемь департаментов Секретариата представили планы закупок на 2008 год.

50. В ответ на заданный УСВН в ходе обследования вопрос о пользе планов закупок в деле планирования потребностей, большинство обследованных в Центральном учреждении заказчиков (59 процентов) дали положительный ответ. Однако значительное число респондентов (27 процентов) дали отрицательный ответ. При ответе на аналогичный вопрос 40 процентов старших сотрудников по закупкам полевых миссий и периферийных отделений дали низкую или очень низкую оценку планам закупок.

51. В 2008 году совокупный объем планов закупок департаментов составлял 491 млн. долл. США по сравнению с суммой фактических закупок в 1,45 млрд. долл. США, т.е. разница составляла 195 процентов. Разница между планами и фактическими закупками обусловлена деятельностью Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки, в планах закупок которых значилось 312 млн. долл. США по сравнению с фактическим

объемом заказов в 1,16 млрд. долл. США, которые приходились главным образом на управление авиапредприятиями и их операции и экспедирование грузов, по которым план составлял лишь 129 млн. долл. США, а стоимость закупок — 672 млн. долл. США. Кроме того, приобретение зданий из сборных конструкций стоимостью 114 млн. долл. США не было предусмотрено планом. *Управление централизованного вспомогательного обслуживания вновь заявило, что план закупок является обязанностью заказчиков. Годовой план Отдела закупок является прогнозом потребностей, заявленных заказчиком, и Отдел, разумеется, удовлетворит все потребности, которые впоследствии доводятся заказчиком до его сведения в соответствии с мандатом Отдела.*

52. Проведенный УСВН обзор планов закупок полевых миссий вскрыл отсутствие последовательности в классификации категорий закупок, в результате чего появилась опасность неудовлетворения некоторых потребностей. Некоторые дорогостоящие компоненты, например расходы на воздушный транспорт, не были включены в планы закупок двух миссий, а расходы на топливо и пайки не были включены в планы еще двух миссий. Кроме того, некоторые крупные предметы снабжения не имели описания. В одном из планов 47 предметов снабжения были просто обозначены словом «товары», включая один предмет стоимостью в 127 млн. долл. США и еще один стоимостью в 40 млн. долл. США.

53. Секция снабжения Отдела материально-технического обеспечения, которая координирует свою деятельность с полевыми миссиями и другими подразделениями этого Отдела и представляет Отделу закупок свои планы, признала, что процесс планирования требует усовершенствования, отметив при этом, что она не получила ответа Отдела закупок по этому вопросу.

54. Секция планирования, обеспечения соблюдения и контроля получает и размещает на веб-сайте Отдела закупок планы закупочной деятельности, однако, поскольку они являются неполными, ни Отдел, ни потенциальные поставщики не имеют реальной картины потребностей Организации в закупках. В идеале планы должны быть сводными, и необходима стратегия осуществления крупных закупок и управления связанными с ними рисками.

55. *Департамент по вопросам управления заявил, что, хотя представители Отдела закупок на протяжении всего процесса планирования закупок встречаются со своими главными клиентами для того, чтобы сориентировать их в этих вопросах, планирование по-прежнему является обязанностью подразделений-заказчиков.* По мнению УСВН, Отдел закупок несет главную ответственность за закупочные функции и надежное и своевременное планирование закупок представляет собой важнейший элемент этого процесса. Поэтому Департамент по вопросам управления должен координировать свою деятельность с другими департаментами, имеющими большой объем заказов, например с Департаментом полевой поддержки, для обеспечения того, чтобы планы закупок включали в себя все основные прогнозируемые потребности и учитывали при этом риски, связанные с их выполнением.

С. Необходимость расширения реестра поставщиков

56. Отдел закупок выступил с инициативой по упорядочению своей базы данных о поставщиках. Кроме того, он применил пересмотренные критерии

регистрации поставщиков и полностью онлайн-процесс регистрации через Глобальный рынок Организации Объединенных Наций (ГРООН). При подготовке к внедрению системы ПОР Отдел закупок намерен завершить упорядочение и обновление данных к 31 декабря 2008 года. Согласно Отделу закупок сведения о примерно 6500 зарегистрированных поставщиков были переведены из системы Procure Plus в ГРООН в порядке упорядочения данных. Учитывая масштабы этой операции, срок действия программы был продлен до 30 июня 2009 года.

57. Разработаны новые критерии поощрения заинтересованных мелких поставщиков к подаче заявок на регистрацию в Организацию Объединенных Наций. Для полной регистрации в реестре Организации Объединенных Наций применяется четыре уровня критериев. Поставщики должны представить конкретную документацию на основе каждого стоимостного уровня контракта в расчете на одну операцию. По состоянию на 31 декабря 2008 года 546 поставщиков подали заявки для оценки на основе этих новых критериев. Из них 233 заявки были приняты к рассмотрению. Учитывая относительно небольшое количество зарегистрированных новых поставщиков по сравнению с численностью уже зарегистрированных поставщиков, УСВН считает, что Отделу закупок следует рассмотреть другие пути расширения базы данных о поставщиках. *Отдел централизованного вспомогательного обслуживания признал желательность расширения базы данных о поставщиках, заявив при этом, что необходимо также обеспечивать надлежащий внутренний контроль. Иными словами, стремительное расширение базы данных о поставщиках не должно превалировать над обеспечением внесения в нее поставщиков, отвечающих соответствующим требованиям.*

58. Отдел закупок и Департамент полевой поддержки договорились сформировать рабочую группу для осуществления экспериментальной программы подтверждения полевых миссиями сведений примерно на 58 000 поставщиков, хранящихся в базе данных Merguru. Упорядочение архивов полевых миссий имеет важное значение для обеспечения надежной базы данных о поставщиках на местах, а также для перевода этих данных в ГРООН. Начало этой экспериментальной программы запланировано на май 2009 года.

D. Невозможность точного определения сроков закупочного процесса

59. Из-за недостатков информационных систем Отдела закупок невозможно точно определить сроки закупочного процесса. В результате этого УСВН не смогло сделать каких-либо определенных выводов об этих сроках. Однако проведенный УСВН анализ досье по восьми контрактам показал, что в среднем с даты подачи заявки и до даты предоставления контракта проходит 11,3 месяца, причем этот период колеблется от 4 до 17 месяцев. Отделу закупок необходимо периодически анализировать данные о закупках для оценки эффективности закупочного процесса.

60. Недавно Департамент по вопросам управления провел исследование по срокам закупок, которое, по мнению Отдела закупок, позволило определить области, где эти сроки можно было бы сократить. Рекомендации, вынесенные по итогам исследования, будут выполнены в ближайшем будущем.

V. Информационные ресурсы

61. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются ключевым компонентом процессов, принятых в Отделе закупок. Механизмы контроля в этой области призваны надлежащим образом нейтрализовать риски для надежности и безопасности данных, систем и прикладных программ. В ходе ревизии было установлено, что информационно-коммуникационное направление деятельности Отдела подвержено высокой степени риска, поскольку информационные потребности и вспомогательные технологии не охватываются четким кругом ведения; контроль над прикладными программами недостаточен для обеспечения целостности данных; и системы анализа закупочных данных отсутствуют. УСВН считает отсутствие надлежащей системы ИКТ высоким риском для закупочных операций и управленческой деятельности. *Отдел закупок отметил, что на содействие внедрению ПОР он затратил много времени, ресурсов и материальных средств. В настоящее время нет возможности выделить дополнительное время, ресурсы и материальные средства для видоизменения ныне действующей унаследованной системы информационных технологий.*

62. В своей деятельности Отдел закупок опирается на две основные прикладные системы (Procure Plus и Комплексная система управленческой информации (ИМИС)), а также на 17 вспомогательных прикладных программ. Эти системы и программы, которые используются в поддержку закупочных функций, со временем получили дальнейшее развитие, и в результате этого Отдел располагает целым набором разрозненных унаследованных систем, которые уже не отвечают его функциональным потребностям и не поддаются эффективной и адекватной интеграции и обновлению.

63. Учитывая потребности Международных стандартов учета в государственном секторе, Секретариат внедряет систему ПОР. Эта система включает в себя модуль снабжения, который заменит основную систему — Procure Plus. УСВН не получило какой-либо официальной информации о сроках полного ввода в эксплуатацию модуля снабжения новой системы ПОР. Хотя в будущем предполагается замена основной прикладной системы, приводимые ниже соображения касаются нынешней и ее заменяющей системы.

A. Необходимость целенаправленной стратегии в области ИКТ и структуры управления

64. Отдел закупок не располагает эффективной стратегией и структурой управления в области ИКТ, которые обеспечивали бы надлежащую поддержку закупочных процессов системами и ресурсами ИКТ. Кроме того, в Отделе нет комитета, который целенаправленно занимался бы изучением и утверждением стратегии и потребностей Отдела в технологиях и прикладных программах по ИКТ. УСВН не обнаружило наличия в Отделе механизма управления рисками для выявления, отслеживания и снижения рисков в области ИКТ. Например, Отдел не зафиксировал в документации результатов инициативы ГРООН (а именно перевод данных о регистрации поставщиков в комплексную базу данных) для его процессов, не проанализировал и документально не оформил предполагаемые последствия, включая риски, связанные с планируемой реализацией таких связанных с ИКТ инициатив, как ПОР. В отсутствие эффективных

механизмов контроля и процессов Отдел может оказаться не в состоянии выявить риски, угрожающие его системам ИКТ и закупочным операциям. *Отдел закупок заявил о подготовке стратегического плана внедрения ПОР в соответствии со стратегическим планом по ИКТ, сформулированным Управлением по информационно-коммуникационным технологиям.* Однако УСВН отмечает, что стратегия в области ИКТ должна быть направлена на претворение деловой стратегии, деловых расчетов, нынешнего и будущего информационного потенциала в стратегический план по информационным технологиям и что план по ПОР является не стратегией, а решением, направленным на достижение определенной деловой цели.

В. Необходимость совершенствования механизмов контроля, направленных на обеспечение безопасности ИКТ, целостности данных и сквозных ревизионных проверок

65. Отдел закупок не фиксировал в документации требований к информационной безопасности, механизмов контроля над доступом и процедур мониторинга, и поэтому адекватная защита информационных ресурсов и активов находится под угрозой. Кроме того, Отдел не проводил регулярных обзоров для исключения из списков или лишения доступа пользователей, которые уже не имеют права доступа к системам и прикладным программам. *Отдел закупок разъяснил, что Procure Plus имеет документацию для системных администраторов, касающуюся безопасности информации и контроля за доступом.* Однако, несмотря на запрос УСВН, Отдел не предоставил сведений о документах, касающихся стандартных оперативных процедур контроля за доступом и процедур мониторинга. Руководство по системному администрированию является оперативным документом, касающимся эффективной конфигурации и администрирования какого-либо приложения. Например, в документации, предоставленной Отделом, не определяются роль и реквизиты пользователей для обеспечения внутренней проверки в рамках прикладной программы. Кроме того, эффективный контроль за доступом к системе необходим во избежание несанкционированного и ненадлежащего использования прикладной системы. Кроме того, Отдел не предоставил каких-либо данных, подтверждающих, что эти механизмы контроля зафиксированы в документации.

66. Procure Plus не имеет адекватных механизмов контроля, действующих на протяжении всего цикла закупочного процесса. Эта прикладная система имеет ограниченные механизмы контрольной проверки, в нее не занесены основные параметры, данные не всегда надежны и введены в систему в текстовом формате, а не в формате данных. *Отдел закупок заявил, что он не располагает достаточными ресурсами для оценки недостатков в механизмах контроля системы Procure Plus и применения методов компенсационного контроля до внедрения системы ПОР.* УСВН отметило, что Procure Plus не нуждается в перепрограммировании; вместо этого следует применять методы компенсационного контроля для снижения рисков, возникших в результате ограниченных средств контроля в системе Procure Plus.

67. Кроме того, Отдел закупок не имеет общего архива данных и автоматических интерфейсов для обмена данными между прикладными программами и ИМИС. Это положение привело к дублированию усилий, задержке обновлений

программ и ошибкам. Кроме того, не проводится регулярных проверок управляемых вручную интерфейсов для обеспечения полноты, точности и санкционированности данных. Например, система отслеживания контрактов не располагает пользовательским интерфейсом для ввода информации о стоимости контрактов или изменениях в ней, и таблица валют из системы ИМИС ежедневно вручную загружается в Procure Plus. *Отдел закупок разъяснил, что новая система управления контрактами и их отслеживания позволит сотрудникам по закупкам вводить информацию и управлять своими контрактами. Таким образом это позволит избежать двойного ввода информации группой сотрудников по информационным технологиям.*

С. Необходимость применения процедур по управлению данными о закупках

68. Отдел закупок не разработал процедур для систематического мониторинга, запроса и анализа данных о закупках в целях выявления потенциальных рисков и случаев невыполнения установленных процедур. Кроме того, Отдел не располагает автоматизированными инструментами для проведения юридической проверки поставщиков. Procure Plus не имеет механизмов автоматического контроля за соблюдением заранее установленных лимитов или порогов, позволяющих выявлять отклонения от нормы, и эта прикладная система не предусматривает проведение сквозной ревизионной проверки или ведение журнала операций. *Отдел закупок сообщил, что для целей мониторинга он подготавливает целый ряд автоматических отчетов по таким важнейшим аспектам закупочной деятельности, как контракты, поставщики и т.д., которые регулярно рассылаются различным адресатам.* Хотя УСВН был предоставлен список отчетов, подготовленных Отделом, они носили ограниченный характер и не содержали достаточно полной информации о рисках, соблюдении процедур и юридической проверке поставщиков. УСВН обнаружило недостатки, которые могут быть вызваны неадекватностью механизмов контроля и подтверждения и недостаточной полнотой данных, содержащихся в прикладной системе. Например, Отдел закупок не смог представить информацию о периоде времени с даты подачи заявки до предоставления контракта. Поэтому, по мнению УСВН, Отдел не имеет последовательной и систематической программы для мониторинга, поиска информации и анализа эффективности работы и процессов в сопоставлении с установленными предельными порогами с помощью, если это потребуется, автоматизированного программного обеспечения.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Приложение

Ревизия управления закупочной деятельностью в Секретариате (АН2008/513/01): рекомендации Департаменту по вопросам управления по сокращению числа областей высокого риска

Рекомендация	Принято (да/нет)	Категория риска
Департамент по вопросам управления должен разъяснить сферу ответственности Отдела закупок и Департамента полевой поддержки в области контроля за делегированием полевым миссиям полномочий по закупкам.	Да	Управление
Департамент по вопросам управления должен определить круг ведения комитетов по рассмотрению контрактов (Комитета Центральные учреждения по контрактам/местных комитетов по контрактам), включая порядок их подотчетности.	Да	Управление
Управление централизованного вспомогательного обслуживания должно обеспечить в Центральные учреждения надлежащую систему контроля для рассмотрения эффективности работы а) МКК полевых миссий ввиду повышения порога КЦУК до 500 000 долл. США; и б) МКК Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделения Организации Объединенных Наций в Вене ввиду делегирования периферийным отделениям неограниченных полномочий по закупкам.	Да	Управление
Управление централизованного вспомогательного обслуживания должно вновь рассмотреть вопрос о сохранении необходимости делегированных Директору Отдела закупок полномочий относительно заключения краткосрочных контрактов на чартерные воздушные перевозки стоимостью до 5 млн. долл. США (и отказ от рассмотрения таких случаев КЦУК). При необходимости следует создать обзорный механизм для обеспечения предоставления контрактов в интересах Секретариата.	Нет	Управление
Отделу закупок необходимо разработать ключевые показатели эффективности деятельности для определения его производительности, включающие участие в торгах и сроки обработки технических и финансовых оценок, порядок утверждения, предоставления и подписания контрактов, действующий в КЦУК и т.д.	Да	Управление

Рекомендация	Принято (да/нет)	Категория риска
<p>Управлению централизованного вспомогательного обслуживания и Департаменту полевой поддержки следует сформировать рабочую группу по разработке и осуществлению стратегий периодических закупок. Управление централизованного вспомогательного обслуживания должно также обеспечить участие старших руководителей в этом процессе в целях систематического и стратегического управления рисками.</p>	Да	Стратегия
<p>Управлению централизованного вспомогательного обслуживания следует проанализировать причины большого числа закупок, которые приводят к случаям ex-post facto/частичного ex post facto/крайней необходимости и включить в общие закупочные стратегии конкретные меры по контролю за исключениями из процедур конкурсных торгов.</p>	Нет	Стратегия
<p>Отделу закупок следует проанализировать данные о закупках для разработки стратегий по различным видам товаров и услуг с учетом регионов, где Организация Объединенных Наций осуществляет свою деятельность, в целях расширения участия поставщиков из развивающихся стран или стран с переходной экономикой.</p>	Нет	Стратегия
<p>Отделу закупок следует проанализировать взаимоотношения с ведущими подрядчиками в целях разработки стратегии снижения оперативных и финансовых рисков, обусловленных зависимостью от них, и изучения возможностей для повышения эффективности и экономии за счет эффекта масштаба.</p>	Да	Стратегия
<p>В консультации с основными заказчиками Отдел закупок должен проанализировать участие поставщиков в закупке конкретных товаров и услуг и разработать стратегию усиления конкуренции.</p>	Да	Стратегия
<p>По всем торгам Отдел закупок должен требовать ввода в Procure Plus данных обо всех поставщиках, представивших свои ответы, и о размере их ofert и подготавливать управленческие отчеты, содержащие такую информацию в краткой форме. Ввод таких данных должен быть обязательным условием будущей системы ПОР.</p>	Нет	Стратегия
<p>Отделу закупок следует укрепить процедуры коммерческой оценки и требовать подготовки официального отчета о коммерческой оценке; кроме того, в случае крупных контрактов финансовые оценки должны проводиться соответствующими комитетами, а не одним сотрудником по закупкам.</p>	Да	Оперативная деятельность

<i>Рекомендация</i>	<i>Принято (да/нет)</i>	<i>Категория риска</i>
Отдел закупок должен разработать подробные руководящие принципы по ведению переговоров. Эти руководящие принципы должны включать в себя требование относительно подготовки документа по стратегии переговоров, который бы утверждался на соответствующем уровне до начала переговоров. Стратегия должна устанавливать цели переговоров, желаемые результаты и приемлемые альтернативы.	Да	Оперативная деятельность
В консультации с Управлением по правовым вопросам Отдел закупок должен внести поправки в Руководство по закупкам с разъяснением, при каких обстоятельствах поставщики, которые временно отстранены от закупочной деятельности или лишены права на нее, могут получить разрешение на продолжение выполнения текущих контрактов.	Нет	Оперативная деятельность
Департамент по вопросам управления и департаменты-заказчики, имеющие потребности высокой стоимости, например Департамент полевой поддержки, должны обеспечить сфокусированность плана закупок на материальных аспектах и актуальности закупок. При подготовке плана закупок следует учитывать все основные прогнозируемые потребности и риски, связанные с выполнением планов. Эта деятельность должна также включать механизм периодического контроля фактических закупок в сопоставлении с планом.	Нет	Оперативная деятельность
Отделу закупок следует разработать руководящие принципы по сложным закупочным контрактам, которые позволяли бы истолковывать существенные положения контрактов и содержали бы указания об их практическом выполнении.	Нет	Оперативная деятельность
Отделу закупок следует усилить механизмы внутреннего контроля в целях обеспечения, чтобы данные о не подлежащих превышению суммах контрактов были отражены в системе отслеживания контрактов и чтобы эти данные периодически рассматривались для определения причин любого недоиспользования или чрезмерного использования контрактов и принятия необходимых мер по эффективному использованию контрактов.	Да	Оперативная деятельность
Отделу закупок следует закрепить свои информационно-коммуникационные потребности в стратегическом плане по ИКТ, увязанном с оперативной закупочной стратегией.	Нет	Информационные ресурсы
Отдел закупок должен учредить комитет по ИКТ в составе представителей функциональных пользователей и сотрудников по ИКТ. Этот комитет должен отвечать за обеспечение руководства и контроля над проектами, инвестициями и услугами в области ИКТ. Отдел должен четко распределить ответственность за разработку, соблюдение и мониторинг выполнения процедур управления преобразованиями.	Нет	Информационные ресурсы

<i>Рекомендация</i>	<i>Принято (да/нет)</i>	<i>Категория риска</i>
До внедрения новой системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР) учрежденный комитет по ИКТ должен наладить и контролировать процесс закупок, включая: структуру управления проектом; процесс контроля за преобразованиями; и подготовку и утверждение бизнес-плана.	Нет	Информационные ресурсы
До внедрения новой системы ПОР Отдел закупок должен разработать и документально оформить информационную архитектуру основных процессов, распределить ответственность за информацию и обязанности по ведению и обновлению всей документации, касающейся используемых систем и приложений. Кроме того, Отдел должен составлять и пополнять словарь базы данных по всем своим приложениям.	Да	Информационные ресурсы
До внедрения новой системы ПОР Отдел закупок должен отразить в документации свои потребности и процедуры обеспечения безопасности информации с уделением особого внимания контролю за доступом, обязательной смене паролей и параметрам мониторинга всех систем ИКТ, обеспечивающих закупочный процесс.	Да	Информационные ресурсы
До внедрения новой системы ПОР Отдел закупок должен провести оценку недостатков в системе контроля Prosure Plus и принять меры компенсационного контроля путем проведения проверок вручную и подготовки соответствующих отчетов. Кроме того, Отдел должен обеспечить, чтобы определение потребностей в модуле снабжения новой системы ПОР включало адекватные практические меры контроля за наличием права на доступ, ввод, обработку, вывод, переход на новую систему, получение и архивирование данных.	Нет	Информационные ресурсы
До внедрения новой системы ПОР Отдел закупок должен проконтролировать проверку данных, полученных из других прикладных систем, подтвердить их точность и полноту до их загрузки в свои прикладные системы.	Нет	Информационные ресурсы
До внедрения новой системы ПОР Отдел закупок должен определить потребности в области контроля и процедуры систематического мониторинга, запроса и анализа данных о закупках в целях обнаружения потенциальных рисков; выявить случаи невыполнения правил и положений Организации Объединенных Наций; и провести юридическую проверку поставщиков.	Нет	Информационные ресурсы

Примечание: УСВН вновь повторяет свои отклоненные рекомендации и просит Департамент по вопросам управления повторно рассмотреть их.