

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
10 April 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 127 повестки дня

**Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора****Доклад Управления служб внутреннего надзора
о проверке применения принципа оптимальности
затрат в закупочной деятельности Организации
Объединенных Наций****Резюме*

В соответствии с резолюцией 60/259 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело проверку применения принципа оптимальности затрат при закупке товаров и услуг Организацией.

В Финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций перечисляются четыре основных принципа закупочной деятельности, в том числе оптимальность затрат. Однако до утверждения принципа оптимальности затрат Секретариат не объяснил директивным органам, что под этим понимается. Этот принцип не был исчерпывающе разъяснен и после его утверждения. Из-за отсутствия четкого определения принципа оптимальности затрат директивные органы и руководители и сотрудники Секретариата, занимающиеся закупочной деятельностью, не смогли выработать общее понимание в отношении результатов применения этого принципа в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций.

Хотя государства-члены неоднократно заявляли о своей приверженности цели расширения Секретариатом закупок из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, УСВН не нашло конкретных свидетельств того, что Секретариат учитывал эту задачу при применении принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности.

С тем чтобы обеспечить оптимальность затрат, все имеющиеся и отвечающие установленным критериям поставщики товаров и услуг должны иметь возможность принимать участие в проводимых Организацией закупках. Одна-

* Указанную проверку не удалось завершить вовремя по причине сложности принципа оптимальности затрат и его применения в закупочной деятельности.



ко УСВН пришло к выводу о том, что в настоящее время отсутствуют какие-либо конкретные свидетельства того, что при проведении закупок действительно проводится международный конкурс.

Хотя принцип оптимальности затрат четко не определен, в Руководстве по закупкам изложена весовая методология обеспечения оптимальности затрат при оценке заявок, полученных в ответ на просьбы направлять оферты. Однако в Руководстве не оговаривается применение метода оценки на основе оптимальности затрат при использовании просьб представить расценки и предложений принять участие в торгах — двух других видов запрашивания предложений, используемых Организацией Объединенных Наций. Во всех проверенных УСВН случаях применения методологии оценки на основе принципа оптимальности затрат контракты предоставлялись участникам, предложившим самую низкую цену. Однако соответствующие закупочные файлы не содержали достаточной информации, которая показывала бы, что концепция «оптимальности затрат» была должным образом сформулирована и отражена в конкретных критериях оценки предложений поставщиков. Кроме того, метод оптимальности затрат использовался избирательно, что не исключало возможных различий в критериях оценки поставщиков.

Закупочные файлы не содержали информации, которая позволяла бы оценить степень контроля со стороны руководства Отдела закупок в целях обеспечения максимально полного применения указанного принципа. В этих файлах отсутствовали четкие документальные свидетельства транспарентности и добросовестности процесса закупок в целом и применения принципа оптимальности затрат в частности. Управленческая информация о применении принципа оптимальности затрат не всегда имела в полном объеме, что мешало усилиям по обеспечению контроля и оценки применения этого принципа.

Отсутствие согласованного толкования указанного принципа всеми участниками закупочной деятельности Организации Объединенных Наций и достаточной документации по контрактам, предоставленным с использованием метода оценки на основе оптимальности затрат, мешало УСВН определить, применялся ли принцип оптимальности затрат в Секретариате при одновременном обеспечении соблюдения трех других принципов закупочной деятельности, а именно справедливости, добросовестности и транспарентности, реального международного конкурса и учета интересов Организации Объединенных Наций.

УСВН вынесло три рекомендации по устранению отмеченных недостатков. Эти рекомендации подготовлены с учетом тех важных мер, которые уже приняты Отделом закупок в целях обеспечения применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций. Эти рекомендации касаются необходимости дальнейшего уточнения принципа оптимальности затрат и укрепления механизмов управленческого контроля в Отделе закупок. Департамент по вопросам управления согласился с мнением УСВН о том, что необходимо усовершенствовать определенные процедуры применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций, а также с широкими рекомендациями, вынесенными УСВН.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Недостаточное разъяснение принципа оптимальности затрат до его принятия Генеральной Ассамблеей	4–10	4
III. Ограниченное использование метода оценки на основе оптимальности затрат при запрашивании предложений с использованием просьб направлять оферты	11–12	7
IV. Необходимость совершенствования процесса выбора метода запрашивания предложений для расширения использования принципа оптимальности затрат	13–15	8
V. Непоследовательность в применении принципа оптимальности затрат при использовании просьб направлять оферты	16–18	9
VI. Необходимость укрепления процедур оценки предложений	19–24	10
VII. Неоднозначные результаты применения принципа оптимальности затрат	25–26	12
VIII. Реальный международный конкурс и оптимальность затрат	27–34	12
IX. Закупки из развивающихся стран и стран с переходной экономикой.	35–39	15
X. Управленческая информация, касающаяся применения принципа оптимальности затрат	40–43	17
XI. Всесторонний план улучшения положения дел	44	18
XII. Рекомендации	45–51	18

I. Введение

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/259 просила Генерального секретаря поручить Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) представить доклад об использовании в процессе оценки и заключения контрактов на закупки концепции оптимальности затрат для выявления возможных злоупотреблений этим принципом. В ответ на указанную резолюцию УСВН провело проверку применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций.

2. Планируя указанную проверку, УСВН определило две основные категории рисков. Во-первых, принцип оптимальности затрат мог быть недостаточно четко разъяснен до его утверждения как части Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций, что ведет к различным или противоречивым представлениям о тех результатах его применения. Отсутствие согласованного определения приводит к тому, что оценка применения принципа оптимальности затрат лишается какой-либо объективной основы. Во-вторых, разработанные Отделом закупок Управления централизованного вспомогательного обслуживания Департамента по вопросам управления методы оценки поставщиков на основе оптимальности затрат могут применяться непоследовательно и поэтому могут не обеспечивать объективности процесса отбора поставщиков. Соответственно цели проверки УСВН заключались в том, чтобы определить, четко ли определен принцип оптимальности затрат и последовательно ли он применяется при заключении контрактов.

3. УСВН изучило имеющуюся в Секретариате документацию, касающуюся принципа оптимальности затрат, включая Финансовые положения и правила, Руководство по закупкам и документы Генеральной Ассамблеи и другие официальные документы. УСВН опросило сотрудников по закупкам в Отделе закупок, а также главных сотрудников по закупкам во всех миссиях по поддержанию мира и периферийных отделениях, с тем чтобы выяснить, что они понимают под принципом оптимальности затрат и как они его применяют в закупочном процессе. УСВН также изучило выборку из 20 обработанных Отделом закупок закупочных дел, 12 из которых были выбраны из списка в 110 закупочных дел, представленного Генеральной Ассамблее в докладе Генерального секретаря об инвестировании в Организацию Объединенных Наций (A/60/846/Add.5), где указывалось, что при заключении контрактов по этим делам использовалась оценка на основе методологии оптимальности затрат. В ходе проверки не изучались закупки на местах, осуществляемые миссиями по поддержанию мира и периферийными отделениями.

II. Недостаточное разъяснение принципа оптимальности затрат до его принятия Генеральной Ассамблеей

4. В положении 5.12 пересмотренных Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций (вступивших в силу с 1 января 2003 года) отмечается: «При осуществлении закупочной деятельности Организации Объединенных Наций должным образом учитываются следующие общие принципы:

- a) оптимальность затрат;
- b) справедливость, добросовестность и транспарентность;
- c) реальный международный конкурс;
- d) интересы Организации Объединенных Наций.

5. В контексте принятия Генеральной Ассамблеей пересмотренных Финансовых положений и правил принцип оптимальности затрат рассматривался в ряде документов Организации Объединенных Наций. В пункте 45 доклада Генерального секретаря о реформе закупочной деятельности (A/52/534), который был, очевидно, первым, где поднимался указанный вопрос, отмечается, что, «хотя значительный упор в настоящее время делается на обеспечение своевременности закупок при оптимальности затрат, действующие правила и положения, а также дополнительные требования, часто выдвигаемые надзорными органами, ограниченность бюджетных ресурсов и отсутствие средств, особенно на этапах развертывания новых операций, часто серьезным образом затрудняет осуществление закупочной деятельности». Впоследствии в 1997 году Рабочая группа по закупкам Целевой группы по вопросам общего обслуживания¹, которая была создана Генеральным секретарем в рамках осуществления его программы реформ для Организации, разработала пересмотренные положения и правила, касающиеся закупок. В пункте 37 доклада Генерального секретаря об общих службах (A/55/461) указывается, что «в контексте своих постоянных усилий по содействию проведению реформы системы закупок Рабочая группа разработала новый, упрощенный вариант финансовых положений и правил для закупочной деятельности, предусматривающей должность главного сотрудника по закупкам и концепцию «оптимальности затрат».

6. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем докладе от 6 октября 2000 года (A/55/458) просил Секретариат представить разъяснения о работе Рабочей группы по закупкам Целевой группы по вопросам общего обслуживания. В пункте 11 этого доклада Консультативного комитета, в частности, отмечается, что «Комитет был также информирован [Секретариатом] о том, что эта концепция [оптимальности затрат] заменит нынешний критерий самой низкой приемлемой цены при оценке поступающих предложений благодаря учету при проведении оценки других, помимо цены, соответствующих критериев, определяющих подлинную эффективность затрат, таких, как срок службы и расходы на обслуживание». УСВН отметило, что на 26-м заседании Пятого комитета 18 ноября 2002 года² имел место обмен мнениями между тогдашним Председателем Консультативного комитета и Контролером и что мнения Консультативного комитета были учтены в предлагаемых пересмотренных Финансовых положениях и правилах и отражены в докладе, представленном Пятому комитету. Однако УСВН не смогло обнаружить никакой документации, представленной Секретариатом в ответ на просьбу Консультативного комитета представить разъяснения. Поэтому указанный принцип

¹ В состав Рабочей группы по закупкам Целевой группы по вопросам общего обслуживания входили представители всех подразделений системы Организации Объединенных Наций со штаб-квартирой в Нью-Йорке (Секретариат, Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Детский фонд Организации Объединенных Наций и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов).

² A/C.5/57/SR.26.

не был в полной мере определен Секретариатом до его принятия Генеральной Ассамблеей.

7. УСВН получило из Отдела закупок ряд отчетов о работе Рабочей группы по закупкам Целевой группы по вопросам общего обслуживания, в которых отражены попытки определить концепцию оптимальности затрат. В пересмотренном варианте 11 проекта положений и правил о закупках от 21 мая 1999 года указанный принцип определяется как «оптимальность затрат с учетом всех соответствующих факторов, включая издержки и выгоды для UNXXX»³. В пересмотренном варианте 14 от 15 июня 1999 года указанный принцип определяется как «оптимальность затрат путем рассмотрения в контексте каждой необходимой закупки наиболее эффективных с точки зрения затрат способов осуществления закупочного процесса и учета всех сопутствующих издержек и выгод, связанных с каждым отдельным предложением». В варианте 16 от 12 августа 1999 года текст идентичен нынешнему положению 5.12 Финансовых положений и не содержит объяснения указанного принципа. Однако из изученных УСВН отчетов очевидно, что Рабочая группа по закупкам первоначально считала необходимым дать определение оптимальности затрат.

8. Из-за отсутствия четкого определения принципа оптимальности затрат до его принятия Генеральной Ассамблеей директивные органы и руководители и сотрудники Секретариата, занимающиеся закупочной деятельностью, не смогли выработать общее понимание в отношении результатов применения этого принципа в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций.

9. В варианте Руководства по закупкам от января/мая 2006 года оптимальность затрат определяется как «один из четырех общих принципов положения 5.12 Финансовых положений, который следует учитывать при осуществлении закупочной деятельности. После рассмотрения всех соответствующих издержек и выгод всего процесса закупок должно стать очевидным, обеспечивает ли та или иная оферта или предложение оптимальность затрат. По мнению УСВН, указанное определение не содержит достаточно четкого разъяснения этого принципа, что мешает на данном этапе объективно оценить его применение. Для целей сравнения следует отметить, что в Руководстве по закупкам Программы развития Организации Объединенных Наций (Руководство для пользователей) оптимальность затрат определяется как «выбор предложения, которое обеспечивает оптимальное сочетание полных издержек и выгод и удовлетворяет потребности рабочего подразделения». Рабочие параметры также могут включать общественные, экологические и другие стратегические цели, определяемые в плане закупок».

10. После получения в ноябре 2006 года предварительного варианта указанного доклада Отдел закупок представил УСВН проект политики в области закупок, который содержит следующее определение оптимальности затрат: «оптимизация полных издержек и качества, необходимого для удовлетворения потребностей пользователя при учете возможных факторов риска и имеющихся ресурсов». По мнению УСВН, указанное определение оптимальности затрат должно быть рассмотрено Генеральной Ассамблеей, с тем чтобы оно должным образом отражало ожидаемые государствами-членами результаты.

³ UNXXX означает любое из подразделений Организации Объединенных Наций, принимающих участие в работе Рабочей группы по закупкам Целевой группы по вопросам общего обслуживания.

III. Ограниченное использование метода оценки на основе оптимальности затрат при запрашивании предложений с использованием просьб направлять оферты

11. В Руководстве по закупкам предусматривается использование метода оценки на основе оптимальности затрат лишь в случае запрашивания предложений с использованием просьб направлять оферты, что указывает на то, что метод оценки на основе оптимальности затрат не считается пригодным для универсального использования, о чем говорят следующие выдержки из Руководства⁴:

а) Организация Объединенных Наций использует один из трех стандартных документов для запрашивания предложений, каждый из которых используется при различных видах закупок;

б) каждый формат основан на учете четырех принципов, предусмотренных положением 5.12. Конкретные технические факторы и фактические денежные пределы являются следующими:

а) просьба представить расценки используется для закупки простых, несложных товаров со стандартными и фиксированными спецификациями общей сметной стоимостью, не превышающей 30 000 долл. США;

б) предложение принять участие в торгах используется для закупки товаров и услуг со стандартными и фиксированными спецификациями общей сметной стоимостью, не превышающей 30 000 долл. США. В соответствии с правилом 105.15(а) Финансовых правил контракт заключается с «теми отвечающими установленным критериям участниками торгов, заявки которых по существу соответствуют требованиям, изложенным в предложении принять участие в торгах, и которые, согласно оценке, предлагают Организации Объединенных Наций самые низкие цены»;

с) просьба направлять оферты используется для закупки товаров и услуг, которые на момент подготовки запросов не могут быть количественно или качественно определены с достаточной подробностью, позволяющей использовать предложение принять участие в торгах. Просьбы направлять оферты также должны использоваться при заключении внешнего подряда на неосновную деятельность и услуги. В соответствии с правилом 105.15(б) Финансовых правил контракт заключается с «теми отвечающими установленным критериям оферентами, оферты которых с учетом всех факторов в наибольшей степени соответствуют требованиям, изложенным в просьбах направлять оферты». Оценка должна осуществляться на основе установленных весов и факторов, т.е. оценка на основе «оптимальности затрат» будет отвечать наилучшим интересам Организации Объединенных Наций и не обязательно ориентироваться на самую низкую цену.

12. В разделе 11.6.1 Руководства по закупкам указывается, что при запрашивании предложений с использованием просьб представить расценки и предложений принять участие в торгах оптимальность затрат «означает заключение

⁴ Руководство по закупкам (вариант на январь/май 2006 года), раздел 9.4 (2).

контракта с теми отвечающими установленным критериям участниками торгов, заявки которых по существу отвечают требованиям, изложенным в предложении принять участие в торгах, и которые, согласно оценке, предлагают Организации Объединенных Наций самые низкие цены». Однако в Руководстве не описан конкретный метод оценки оптимальности затрат при запросах такого рода. С другой стороны, в нем предусмотрены подробные процедуры применения метода оценки на основе оптимальности затрат в тех случаях, когда предложения поступают в ответ на просьбы направлять оферты. Указанный метод предусматривает оценку на основе взвешенного соотношения между ценой и техническими факторами. УСВН не получило от Секретариата никаких обоснований того, почему аналогичная методология не используется при запросе предложений на основе просьб представить расценки и предложений принять участие в торгах. По мнению УСВН, критерии оценки предложений при любом виде запроса (просьба представить расценки, предложение принять участие в торгах и просьба направлять оферты) должны включать все факторы, которые Организация Объединенных Наций считает важными и которые по определению Консультативного комитета определяют подлинную эффективность затрат, такие, как срок службы и расходы на обслуживание» (см. пункт 6 выше). Поэтому в Руководстве по закупкам следует четко предусмотреть использование метода оценки на основе оптимальности затрат при всех методах запрашивания предложений.

IV. Необходимость совершенствования процесса выбора метода запрашивания предложений для расширения использования принципа оптимальности затрат

13. Поскольку запрашивающие документы предопределяют использование метода оценки на основе оптимальности затрат, следует принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы выбор того или иного конкретного вида запроса предложений был обоснованным, утвержденным и подтвержденным документально. Однако УСВН обнаружило недостатки в этой области. В Руководстве не указывается уровень той инстанции, которая должна утверждать подготовку запрашивающих документов. В меморандуме руководителя Отдела закупок от 6 февраля 2002 года, направленном всем сотрудникам Отдела, указывается, что уровень инстанции, утверждающей направление запрашивающих документов, определяется исходя из сметной стоимости закупочной операции. Однако большинству сотрудников по закупкам, опрошенных в ходе проверки, о существовании этого меморандума не известно. В результате в семи рассмотренных случаях запрашивающие документы были подписаны сотрудниками по закупкам, которые не обладали необходимыми полномочиями.

14. Были отмечены несоответствия в использовании просьб направлять оферты и предложений принять участие в торгах в контексте применения принципа оптимальности затрат. При проверке отобранных дел УСВН выявило случаи, когда Отдел закупок документально не обосновывал использование того или иного метода запрашивания предложений. В категории контрактов на обслуживание и утилизацию УСВН изучило три дела. В одном случае Отдел закупок использовал предложение принять участие в торгах, а в двух других — просьбы направлять оферты. В двух последних случаях использовался метод оценки на основе оптимальности затрат. Какие-либо четкие разъяснения по поводу то-

го, почему использовался указанный метод запрашивания предложений, отсутствуют. УСВН также рассмотрело два дела, связанных с системными контрактами на поставку факсимильных аппаратов. В одном случае Отдел закупок использовал предложение принять участие в торгах, а в другом — просьбу направлять оферты. В последнем случае использовался метод оценки на основе оптимальности затрат. Разные методы запрашивания предложений использовались потому, что сотрудники по закупкам по-разному толковали то, как следует действовать в каждом из этих случаев.

15. В заключение следует отметить, что используемые в Отделе закупок процедуры не обеспечивали того, чтобы выбор метода запрашивания предложений был всегда обоснованным, утвержденным и подтвержденным документально. Поэтому, как представляется, в процессе выбора поставщиков не обеспечивались объективность и справедливость. *Департамент по вопросам управления не согласился с указанным выводом УСВН и отметил, что каждый метод запрашивания предложений (предложения принять участие в торгах, просьбы направлять оферты или просьбы представить расценки) обеспечивает справедливый, транспарентный и конкурсный процесс закупок. Кроме того, многие случаи запрашивания предложений рассматриваются Комитетом по контрактам Центральных учреждений, что обеспечивает дополнительный этап контроля в процессе закупок.* УСВН еще раз высказало мнение о том, что используемые Отделом закупок процедуры должны обеспечивать выбор такого метода запрашивания предложений, который соответствовал бы заранее установленным надлежащим процедурам, поскольку тот или иной вид запрашивания предложений предопределяет, будет ли использован метод оценки на основе оптимальности затрат. Особо важен в этом контексте тот факт, что относительный упор на указанные в предложении цены зависит от того, какой метод запрашивания предложения выбран, что чревато тем, что тот или иной конкретный метод запрашивания предложений может обеспечить предпочтение определенной группе поставщиков.

V. Непоследовательность в применении принципа оптимальности затрат при использовании просьб направлять оферты

16. В соответствии с Руководством все контракты по просьбам направлять оферты должны заключаться с использованием метода оценки на основе оптимальности затрат. В 2004 и в 2005 годах Отдел закупок провел в общей сложности 110 торгов с оценкой оферт на основе оптимальности затрат (см. A/60/846/Add.5). Однако в другом полученном из Отдела закупок списке всех просьб направлять оферты, на основе которых были заключены контракты в 2004–2005 годах, перечислено более 300 торгов. Отдел закупок не смог объяснить столь значительные расхождения, что УСВН объясняет отсутствием в Отделе закупок необходимых возможностей для проведения сверки этих двух списков. Однако, по мнению УСВН, это расхождение можно объяснить тем, что большинство контрактов по просьбам направлять оферты заключалось не на основе принципа оптимальности затрат. Поэтому можно говорить о непоследовательности в применении метода оценки на основе оптимальности затрат при использовании просьб направлять оферты.

17. Например, УСВН провело анализ трех связанных с закупкой услуг консультантов дел, в которых использовался метод запрашивания предложений с помощью просьб направлять оферты, и обнаружил, что метод оценки на основе оптимальности затрат (включая веса и критерии) применялся лишь в двух случаях. Отдел закупок не представил удовлетворительных объяснений того, почему метод оценки на основе оптимальности затрат не использовался в третьем случае.

18. Выборочное использование метода оценки на основе оптимальности затрат чревато опасностью непоследовательного использования критериев оценки деятельности поставщиков. Поэтому любые исключения из применения метода оценки на основе оптимальности затрат в отношении просьб направлять оферты должны, как минимум, быть санкционированы и документально подтверждены.

VI. Необходимость укрепления процедур оценки предложений

19. Согласно варианту Руководства от января/мая 2006 года для проведения технической оценки предложений по закупкам на сумму свыше 200 000 долл. США сотрудник по закупкам должен создавать комитет по оценке. Как правило, этот комитет должен состоять по меньшей мере из трех членов, включая соответствующего сотрудника по закупкам, представителя запрашивающего подразделения и имеющего необходимую квалификацию другого сотрудника или внешнего консультанта. В 7 из 20 дел, связанных с закупкой на сумму свыше 200 000 долл. США на основе просьб направлять оферты и отобранных для изучения УСВН, оценка проводилась с использованием метода оптимальности затрат. УСВН обнаружило, что в двух случаях создавались комитеты по оценке. Кроме того, в одном из этих двух дел не удалось определить, кто входил в состав комитета, хотя техническая оценка была подписана тремя лицами. В другом случае все члены комитета являлись сотрудниками запрашивающего подразделения, включая того сотрудника, который готовил запрос. В обоих случаях комитет создавался запрашивающим подразделением, а не сотрудником по закупкам.

20. Руководством предусматривается, что до запрашивания предложений должен быть окончательно согласован план выбора поставщика. Этот план должен предусматривать объективный подход к методологии выбора наилучшего поставщика для удовлетворения имеющихся потребностей. В зависимости от сложности закупки план может быть изложен в нескольких строках или же может состоять из подробного описания необходимых этапов оценки для обеспечения наибольшей отдачи для Организации. На этом этапе следует определять метод запрашивания предложений и метод оценки. Ни в одном из 20 отобранных для проверки дел план выбора поставщика не использовался. Кроме того, в документах не была официально утверждена основа для выбора методологии.

21. УСВН обнаружило, что положения Руководства, касающиеся создания комитета по оценке (раздел 11.6 (6)(b)), противоречат требованию о том, чтобы план выбора поставщика был окончательно согласован комитетом по оценке до подготовки запрашивающих документов. В Руководстве указывается, что коми-

тет по оценке может быть создан не позднее даты окончания приема предложений, которая может наступить позже даты подготовки запрашивающих документов. Поэтому какой-либо единый критерий создания комитета по оценке отсутствует.

22. В Руководстве также содержатся противоречивые указания в отношении того, кто должен проводить техническую оценку полученных Отделом закупок предложений в ответ на просьбы направлять оферты при сметной стоимости закупок менее 200 000 долл. США. В разделе 11.6 (5)(с) Руководства указывается, что в рамках анализа полученных оферт сотрудник по закупкам должен проводить подробную оценку всех технических факторов или, в соответствующих случаях, направлять запрашивающему подразделению техническое предложение для проведения технической оценки. Однако в разделе 11.6 (2)(b) Руководства указывается, что сотрудник по закупкам должен просить запрашивающее подразделение и/или конечного пользователя оценить техническое соответствие предложения спецификациям/требованиям. В руководстве не указывается, относится ли эта процедура к офертам товаров и услуг сметной стоимостью выше или ниже 200 000 долл. США. По мнению УСВН, в Руководстве следует уточнить, кто проводит техническую оценку предложений, полученных в ответ на просьбу направлять оферты, при сметной стоимости закупок менее 200 000 долл. США, с тем чтобы должным образом определить ответственного за проведение оценки за использование принципа оптимальности затрат в этих случаях. Во всех случаях проводилась техническая оценка, однако общая оценка, в том числе как технических, так и финансовых критериев, не была должным образом задокументирована.

23. В большинстве проверенных УСВН дел не представлялось возможным определить, были ли критерии, веса, подвеса и минимальные параметры установлены во время подготовки первоначального запроса и до подготовки запрашивающих документов и оценки предложений. Эти элементы оценки не были подтверждены документацией с проставленными датами. Чтобы иметь представление о добросовестности действий в области закупочной деятельности, важно проставлять даты на документации, касающейся процесса оценки. Кроме того, в большинстве рассмотренных УСВН случаев запрашивающие и оценочные документы показывали, что критерии оценки при одних и тех же видах закупок не являются одинаковыми. В некоторых случаях было трудно определить, как соотносятся друг с другом критерии в запрашивающей и оценочной документации. Чрезвычайно важно обеспечивать согласованность критериев, весов, подвесов и минимальных параметров, используемых в закупочном процессе.

24. Кроме того, УСВН обнаружило, что:

- а) в ряде случаев не все критерии, используемые в процессе закупок, имели смысл;
- б) отсутствовали достаточные указания на то, как отражать веса, подвеса и минимальные параметры в запрашивающем документе. Практика различных сотрудников по закупкам была разной;
- с) представляется, что при проведении оценки не всегда использовались веса и подвеса, поскольку они не были указаны в документах;

d) в одном случае запрашивающий документ, касающийся предложения участия в торгах, был написан как документ, касающийся просьбы направлять оферты, что включало подробные критерии оценки. Однако запрашивающее подразделение провело лишь общую оценку того, отвечает ли предложение техническим спецификациям. Веса и параметры не использовались.

VII. Неоднозначные результаты применения принципа оптимальности затрат

25. Во всех проверенных УСВН случаях использования метода оценки на основе оптимальности затрат контракты заключались с теми, кто предлагал самые низкие цены. Однако, как указывалось выше, положения Руководства по закупкам содержат разночтения в отношении выбора метода запрашивания предложений, создания комитета по оценке и подготовки плана выбора поставщика и критериев оценки. Кроме того, документальное отражение закупочного процесса не отвечало требованиям. Поэтому УСВН делает вывод о том, что принцип оптимальности затрат применялся Секретариатом недостаточно последовательно, однако Управление не в состоянии сделать конкретные выводы о том, что при оценке контрактов на закупки и их заключении принцип оптимальности затрат использовался в Секретариате в ущерб принципам справедливости, добросовестности и транспарентности, реального международного конкурса и учета интересов Организации Объединенных Наций.

26. *Департамент по вопросам управления согласился с тем, что Руководство по закупкам следует пересмотреть для устранения любых разночтений и что необходимо повысить качество документации, касающейся процесса закупок. Однако Департамент считал, что эти аномалии вовсе не означают, что Отдел закупок не обеспечивает последовательного применения принципа оптимальности затрат. Кроме того, поскольку принцип оптимальности затрат является частью закупочного процесса, его соблюдение может быть обеспечено путем использования различных методов оценки с учетом вида запрашивания предложений (просьбы представить расценки, предложения принять участие в торгах и просьбы направлять оферты). УСВН хотело бы уточнить, что сделанный им вывод основывается на а) выявленных фактах разночтений в ряде ключевых процедур, предусмотренных в Руководстве по закупкам для практики применения указанного принципа; и б) выявленных случаях непоследовательного применения этих процедур, о чем говорится в пунктах 11–24 выше.*

VIII. Реальный международный конкурс и оптимальность затрат

27. В своей резолюции 61/246 Генеральная Ассамблея просила «Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят второй сессии всеобъемлющий доклад о принципе оптимальности затрат и его применении в отношении закупочной деятельности Организации Объединенных Наций, в том числе, в частности, о его возможных последствиях для расширения круга продавцов и поставщиков и усилий по расширению закупок у поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой». В рамках подготовки

указанного доклада Генерального секретаря УСВН предлагает следующие результаты своего анализа.

28. Реальный международный конкурс предполагает, что все отвечающие требованиям и имеющиеся поставщики товаров и услуг имеют возможность участвовать в закупочном процессе Организации. Этот принцип должен также обеспечивать рассмотрение всех отвечающих требованиям и имеющихся поставщиков без какой-либо дискриминации с учетом их способностей и возможностей предоставить Организации необходимые товары и услуги. Сотрудникам по закупкам Организации Объединенных Наций даны инструкции в отношении того, как обеспечить реальный международный конкурс. В частности, в разделе 8.2(4)(f) Руководства по закупкам предусматривается следующее:

Если запрашивающая сторона предоставила сотруднику по закупкам более подробную информацию о своих потребностях, сотрудник по закупкам должен также подготовить просьбу сообщить о заинтересованности. Эта просьба сообщить о заинтересованности должна отвечать следующим требованиям:

а) просьба сообщить о заинтересованности должна содержать подробное описание требований, которые будут отражены в запрашивающем документе. Просьба сообщить о заинтересованности может включать объективные критерии, которые должны использоваться не для выделения какого-либо конкретного поставщика (поставщиков) или товара (товаров), а скорее для определения соответствующих поставщиков, которые могут в принципе отвечать указанным требованиям. Эта просьба может также содержать вопросник, подготовленный сотрудником по закупкам в сотрудничестве с запрашивающей стороной;

б) просьба сообщить о заинтересованности должна размещаться на сайте Организации Объединенных Наций в Интернете. Кроме того, она должна быть направлена по электронной почте всем постоянным представителям при Организации Объединенных Наций или же разослана таким образом, чтобы, по мнению сотрудника по закупкам, это обеспечило максимально широкий ответ на нее.

29. УСВН конкретно изучило 15 дел о закупках (из 20 отобранных для проверки) и обнаружило, что из 10 дел, по которым в файлах были обнаружены копии просьб сообщить о заинтересованности, 6 предусматривали срок рекламирования, который был меньше требуемого периода времени; какие-либо четкие документальные указания на то, почему указанный период был сокращен, отсутствовали. Во всех случаях в файлах Отдела по закупкам отсутствовали какие-либо указания на то, что эти просьбы сообщить о заинтересованности были направлены всем постоянным представителям при Организации Объединенных Наций. *Департамент по вопросам управления уточнил, что экземпляр просьбы сообщить о заинтересованности направляется всем постоянным представителям Группой информационно-технической поддержки закупочного процесса автоматически и поэтому закупочные файлы не содержат документальных свидетельств.* По мнению УСВН, закупочные файлы должны содержать достаточно свидетельств того, что требуемые закупочные процедуры были должным образом соблюдены.

30. В Руководстве предусматривается, что сотрудник по закупкам должен предложить представить oferty или предложения всем поставщикам, зарегистрированным под соответствующими товарными кодами, если только руководитель соответствующей секции не согласится в виде исключения ограничить число приглашаемых поставщиков. УСВН проверило выполнение указанного требования в упомянутых выше 15 делах, связанных с закупками, и обнаружило, что в восьми случаях в список приглашаемых были включены не все поставщики, зарегистрированные под соответствующими товарными кодами; лишь в двух из этих случаев в файлах содержалось письменное разрешение руководителя соответствующей секции, однако конкретное объяснение причин сокращения списка отсутствовало. В четырех случаях из-за отсутствия в файлах достаточной информации УСВН не смогло определить, были ли включены в список все поставщики, а в одном случае список приглашенных в файле отсутствовал. В файлах лишь двух связанных с закупкой дел содержалось достаточно информации, показывающей, что в список приглашаемых были включены все поставщики, зарегистрированные под соответствующим товарным кодом.

31. В Руководстве также оговорены конкретные условия, в которых может быть ограничено число поставщиков, приглашаемых для участия в торгах. Эти ограничения должны делаться в виде исключения с письменного согласия руководителя секции или главного сотрудника по закупкам, и должно обеспечиваться максимально широкое справедливое географическое распределение. Во всех случаях сотрудник по закупкам должен подтверждать, что список возможных поставщиков, которым направлены закрашивающие документы, содержит, с учетом утвержденных ограничений, всех зарегистрированных поставщиков требующихся товаров. Если число приглашаемых ограничивается, то сотрудник по закупкам должен подтвердить, что руководитель секции, руководитель Отдела закупок или главный сотрудник по закупкам утвердили такое сокращение списка, и указать причины представления сокращенного списка. Такое письменное согласие на ограничение числа приглашаемых должно быть отражено в файле по контракту.

32. Незарегистрированные поставщики могут откликаться на просьбы сообщить о заинтересованности. Однако для включения в список приглашаемых поставщиков, которым направляются запрашивающие документы, они должны временно зарегистрироваться. Причины, по которым незарегистрированные поставщики включаются в список приглашаемых, должны быть указаны и письменно подтверждены руководителем секции. УСВН обнаружило, что в подготавливаемых системой списках приглашаемых не указывается, является поставщик полностью зарегистрированным или же зарегистрированным временно. Единственным указанием в файле на то, что в списки приглашаемых были включены временно зарегистрированные поставщики, являлись их просьбы о регистрации и/или ее подтверждении, полученные сотрудниками по закупкам из Секции вспомогательного обслуживания. В 8 из 15 дел, связанных с временно зарегистрированными поставщиками, списки приглашаемых были подписаны руководителями соответствующих секций лишь в двух случаях. В остальных делах они были подписаны нижестоящими сотрудниками. Во всех этих случаях в документах не отражались причины приглашения временно зарегистрированных поставщиков.

33. В Руководстве предусмотрено зависящее от сметной стоимости контракта на закупку минимальное число поставщиков, от которых следует запросить предложения. УСВН обнаружило, что в 11 из 15 дел число поставщиков было минимальным; в трех делах минимальное число поставщиков не было обеспечено; и в одном деле в файле список приглашаемых отсутствовал. Поскольку в файлах отсутствовала соответствующая документация по данному вопросу, не удалось определить, как и почему были сокращены списки приглашаемых. *Департамент по вопросам управления отметил, что минимальное число поставщиков, указанное в Руководстве, должно рассматриваться в качестве рекомендации, а не требования.* Однако УСВН считает, что с учетом исключительно важного значения составления списка поставщиков, у которых будут запрошены предложения, соответствующий процесс должен быть полностью документально отражен в файле и должен в максимально возможной степени отвечать требованиям Руководства по закупкам.

34. Указанные результаты проверки говорят о том, что используемые Отделом закупок процессы не обеспечивают реального международного конкурса. Из-за отсутствия в закупочных файлах необходимой документации, в том числе подробного отчета о всех принятых мерах, который согласно Руководству должен быть составлен по каждой закупочной операции, отсутствовали достаточные для проведения проверки документальные свидетельства. *Хотя Департамент по вопросам управления признал, что всем отвечающим требованиям и имеющимся поставщикам следует предоставить возможность участвовать в закупочном процессе Организации Объединенных Наций, он не согласился с выводом УСВН в отношении того, как отсутствие документации по ряду дел или отсутствие завершеного процедурного компонента может означать отсутствие реального международного конкурса. О результатах международного конкурса можно судить по ответам, полученным из различных географических регионов, и по контрактам, заключенным самими разными поставщиками. В период 2004–2007 годов Отдел закупок заключил контракты с поставщиками из 73 стран. Кроме того, Департамент по вопросам управления подчеркнул, что УСВН следует учесть ту решающую роль, которую играет в процессе регистрации сам поставщик, выбирающий код товара и/или услуги, что затем предопределяет выбор источника их поставки. Тем не менее Департамент согласился с тем, что документацию в закупочном процессе можно и следует улучшить.* Принимая к сведению замечания Департамента, УСВН вместе с тем еще раз подчеркивает, что отсутствие должных процессов значительно сокращает степень уверенности в том, что будет полностью обеспечен реальный международный конкурс.

IX. Закупки из развивающихся стран и стран с переходной экономикой

35. Вопрос о преференциальном режиме для поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой упоминался в резолюции 54/14 Генеральной Ассамблеи. В этой резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «изучить пути расширения для развивающихся стран возможностей получения контрактов на закупки, особенно для наименее развитых стран, стран Африки и стран с переходной экономикой, с учетом накопленного фондами и программами Организации Объединенных Наций и другими меж-

правительственными учреждениями опыта в плане предоставления преференциального режима в этой области и доложить Генеральной Ассамблее об этом в своем следующем докладе о реформе закупочной деятельности». В ходе недавних дискуссий в Генеральной Ассамблее вновь была подчеркнута обеспокоенность по поводу того, что применение принципа оптимальности затрат может привести к тому, что поставщикам из развивающихся стран и стран с переходной экономикой будет предоставляться меньше контрактов.

36. УСВН полагает, что указанная обеспокоенность Генеральной Ассамблеи объясняется тем, что оптимальность затрат обычно ассоциируется с более высоким качеством продукции и услуг. Секретариатом были приняты активные усилия, в основном в виде бизнес-семинаров, с тем чтобы стимулировать и поощрять регистрацию поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Эти усилия действительно будут сведены на нет, если у поставщиков из этих стран сложится впечатление, что они не смогут конкурировать в торгах в случае применения принципа оптимальности затрат.

37. Руководство по закупкам не содержит каких-либо положений, касающихся особого подхода к поставщикам из развивающихся стран и стран с переходной экономикой. С другой стороны, Руководство требует, чтобы окончательный список приглашаемых принять участие в торгах отражал справедливое географическое распределение, однако понятие «справедливое» или пути реализации этой цели на практике не определяются. В закупочных файлах отсутствуют какие-либо указания на то, было ли обеспечено справедливое географическое распределение и если да, то как. Представляется разумным предположить, что расширение закупок из развивающихся стран и стран с переходной экономикой способствует обеспечению справедливого географического распределения поставщиков. По мнению УСВН, Генеральная Ассамблея может пожелать уточнить эту ситуацию, с тем чтобы дать Секретариату возможность соответствующим образом скорректировать, если потребуется, политику и процедуры в области закупок.

38. Отдел закупок включает в число критериев оценки предложений на основе оптимальности затрат участие поставщиков в глобальном договоре⁵. Эта практика означает преференциальный режим для поставщиков, обладающих качествами, которые ценятся Организацией Объединенных Наций. УСВН не проводило анализа основы такой практики и ее масштабов, однако считает, что для целей сопоставления это может быть актуально в контексте будущего обсуждения вопроса о том, что представляет для Организации Объединенных Наций оптимальность затрат.

39. *Департамент по вопросам управления высказал мнение о том, что важность этого вопроса и его возможное влияние на предпринимаемые усилия по реформе закупочной деятельности обуславливает необходимость проведения более тщательного рассмотрения. Тем не менее Департамент по вопросам*

⁵ Организация Объединенных Наций настойчиво рекомендует всем поставщикам активно участвовать в Глобальном договоре, который является инициативой Организации Объединенных Наций. Глобальный договор представляет собой добровольную международную корпоративную сеть, созданную для поддержки участия как частного сектора, так и других социальных субъектов в формировании ответственной корпоративной гражданской позиции и выработке универсальных социальных и экологических принципов в ответ на вызовы глобализации.

управления согласился с тем, что правильное применение принципа оптимальности затрат способствует расширению возможностей поставщиков из развивающихся стран, о чем свидетельствует недавнее присуждение поставщику из развивающейся страны крупного контракта, который ранее предоставлялся поставщику из развитой страны. По мнению УСВН, вопрос о преференциальном режиме для поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой имеет отношение к проверке использования принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций и поэтому является частью мандата, предоставленного УСВН Генеральной Ассамблеей в резолюции 60/259. Важность этого вопроса оправдывает его освещение в настоящем докладе. В частности, как отмечено в пункте 37 выше, УСВН считает, что Генеральная Ассамблея может пожелать уточнить, должна ли концепция оптимальности затрат в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций включать учет страны происхождения поставщика.

Х. Управленческая информация, касающаяся применения принципа оптимальности затрат

40. С тем чтобы обеспечить последовательное применение в закупочной практике Организации принципа оптимальности затрат, настоятельно необходимо, чтобы руководство располагало надежной и полной информацией о его применении. В настоящее время такая информация отсутствует.

41. В докладе Генерального секретаря об инвестировании в Организацию Объединенных Наций (A/60/846/Add.5) указывается, что в 2004 и 2005 годах Отдел закупок провел в общей сложности 110 торгов с применением методологии оценки на основе оптимальности затрат и заключил по их результатам контракты на общую сумму примерно 561,8 млн. долл. США. Однако в ответе на вопрос, заданный на неофициальном заседании Пятого комитета 14 марта 2005 года, Отдел закупок сообщил, что в 2004 году на основе принципа оптимальности затрат Организацией было заключено в общей сложности 42 контракта на общую сумму примерно 381,6 млн. долл. США. УСВН не смогло сопоставить ни одну из позиций в списке из 42 контрактов с позициями в списке из 110 проведенных торгов, которые должны были бы включать все заключенные в 2004 году на основе метода оптимальности затрат контракты. Кроме того, список из 110 торгов, которые указаны как проведенные в 2004–2005 годах на основе метода оптимальности затрат, не является, видимо, абсолютно точным. УСВН обнаружило следующие несоответствия:

- a) один контракт до сих пор рассматривается и еще не заключен (2 237 359 долл. США);
- b) по одному контракту закупка отменена (28 668 200 долл. США);
- c) один из контрактов был заключен не на основе методологии оптимальности затрат (2 132 999 долл. США);
- d) один контракт указан дважды (65 000 долл. США).

42. Сотрудники по закупкам пытались вручную определить те контракты, которые в период 2004–2005 годов были заключены с использованием метода оценки на основе оптимальности затрат, однако информация не всегда была

однозначной или точной. По мнению УСВН, указанные ошибки объясняются в основном тем, что Отделом закупок в системе Reality (компьютерная закупочная система, используемая Отделом закупок не была предусмотрена функция, позволяющая выявлять контракты, заключенные по методу оценки на основе оптимальности затрат.

43. Другим недостатком этой информационной системы является то, что она собирает данные, касающиеся лишь закупок в Центральных учреждениях. Система не собирает данные по закупкам в периферийных отделениях и миссиях по поддержанию мира, и поэтому сводные данные весьма трудно получить. Из-за отсутствия указанной информации невозможно установить, насколько широко в закупочной практике Организации используется принцип оптимальности затрат.

XI. Всесторонний план улучшения положения дел

44. Результаты проверки были обсуждены с руководством Отдела закупок, которое информировало УСВН о всестороннем плане улучшения положения дел с основным упором на следующее:

- а) добавление в нынешнюю политику обеспечения оптимальности затрат цели обеспечения четкого понимания указанного принципа и указаний в отношении того, как применять этот принцип в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций;
- б) уточнение и пересмотр на основе упомянутой выше политики положений нынешнего Руководства по закупкам, касающихся принципа оптимальности затрат;
- в) подготовка указаний по подготовке документации и типовых документов для сбора данных о всех аспектах применения принципа оптимальности затрат в закупочном процессе и признание вклада сотрудников по закупкам в обеспечение оптимальности затрат;
- г) разработка всесторонней программы обучения для нынешних и будущих сотрудников по закупкам в Центральных учреждениях и миссиях, включая конкретный модуль обучения применению принципа оптимальности затрат.

XII. Рекомендации

45. УСВН приняло к сведению указанный план Отдела закупок по улучшению положения дел при подготовке следующих трех рекомендаций по вопросам, поднятым в настоящем докладе. Департамент по вопросам управления обеспечил координацию подготовки ответа Секретариата на результаты проведенной УСВН проверки и сообщил, что поддерживает все три рекомендации УСВН.

Рекомендация 1

46. Генеральному секретарю следует подготовить и представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи подробное предложение по механизму опреде-

ления принципа оптимальности затрат и обеспечения контроля за его применением. Этот механизм должен обеспечить, в частности, чтобы Генеральная Ассамблея утвердила четкое определение принципа оптимальности затрат в качестве части Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций (АН2006/513/03/01).

47. Департамент по вопросам управления признал, что с учетом целостного характера принципа оптимальности затрат его применение в закупочной деятельности с трудом поддается оценке, и согласился с тем, что уточнение определения принципа и механизм контроля за его применением способствовали бы лучшему пониманию и принятию принципа оптимальности затрат.

Рекомендация 2

48. Отделу закупок следует укрепить свой механизм управленческого контроля для обеспечения соблюдения его персоналом установленных закупочных процедур для правильного применения принципа оптимальности затрат. Всю необходимую документацию следует готовить, рассматривать и помещать в файл, с тем чтобы обеспечить возможность проведения должной проверки закупочных операций (АН2006/513/03/02).

49. Департамент по вопросам управления признал, что можно дополнительно усовершенствовать процедуры подготовки и хранения документации о закупочной практике и решениях в связи с принципом оптимальности затрат, и сообщил, что он примет активные меры в этой области.

Рекомендация 3

50. Департаменту по вопросам управления следует определить требования к отчетности, что позволит руководству Отдела закупок оценивать прогресс в обеспечении применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности (АН2006/513/03/03).

51. Департамент по вопросам управления согласился с необходимостью определения требований к отчетности, с тем чтобы дать руководству Отдела закупок возможность оценивать прогресс в обеспечении применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности.

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