



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 September 2007
Russian
Original: English

Шестидесят первая сессия

Пункты 116 и 127 повестки дня

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои замечания по докладу Управления служб внутреннего надзора о проверке применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций (A/61/846).

Резюме

В соответствии с резолюцией 60/259 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора провело проверку применения принципа оптимальности затрат при закупке товаров и услуг Организации. В настоящей записке Генеральный секретарь излагает замечания по тем вопросам, которые, по мнению администрации, требуют разъяснений.



I. Введение

1. Как указано в докладе Управления служб внутреннего надзора (УСВН) о проверке применения принципа оптимальности затрат в закупочной деятельности Организации Объединенных Наций (A/61/846), администрация согласна в принципе с вынесенной Управлением общей оценкой о том, что необходимы дальнейшие меры по улучшению положения в определенных областях, а также с вынесенными широкими рекомендациями. Вместе с тем она не согласна с некоторыми выводами и заключениями, содержащимися в докладе УСВН, и хотела бы представить Генеральной Ассамблее для рассмотрения дополнительные разъяснения по этим вопросам.

II. Принцип оптимальности затрат и метод оценки на основе оптимальности затрат

2. В соответствии с положением 5.12 Финансовых положений Организации Объединенных Наций принцип оптимальности затрат является одним из четырех общих принципов, который необходимо должным образом учитывать при осуществлении закупочной деятельности Организации. Принцип оптимальности затрат отражает целостную или всеохватывающую концепцию, на которой зиждется общий процесс закупочной деятельности, и предусматривает учет всей суммы закупочных затрат, а также таких факторов, как потребности участников процесса и условия на рынке, и других факторов, связанных с приобретением товаров и услуг. Цель принципа оптимальности затрат состоит в том, чтобы добиться оптимизации процесса закупок в целом.

3. Администрация не согласна с мнением УСВН о том, что принцип оптимальности затрат применяется Отделом закупок непоследовательно. Следует отметить, что этот принцип охватывает те факторы в рамках всей цепочки снабжения, которые находятся вне контроля Отдела, т.е. положение на рынке и широкий круг операций, начиная с определения потребностей или спецификаций и кончая контролем за исполнением контрактов. На каждом этапе вносится вклад в достижение наиболее оптимального с точки зрения затрат результата. Таким образом, принцип оптимальности затрат является гораздо более всеобъемлющим, чем метод оценки предложений, и охватывающим более широкую сферу, чем сфера деятельности Отдела закупок. Таким образом, заключение, основанное исключительно на методе оценки, носит ограниченный характер и является неправильным.

4. Применительно к сфере ответственности Отдела закупок реализация принципа оптимальности затрат позволяет применять различные методы оценки (например, отвечающее требованиям предложение самой низкой цены или наиболее оптимально удовлетворяющее требованиям предложение) и различные виды запрашивания предложений (например, приглашение принять участие в торгах или просьба направлять оферты). В настоящее время в Руководстве по закупкам предусматривается «метод оценки на основе оптимальности затрат», подлежащий использованию в связи с просьбами направлять оферты. Такой метод оценки называется также «методом взвешенной оценки», проводимой запрашивающими подразделениями для целей технической оценки и персоналом Отдела для целей финансовой/коммерческой оценки. Терминологию

гия и подход являются правильными, хотя в отношении них будут вынесены новые руководящие указания в контексте следующего пересмотра политики.

5. В своем докладе УСВН уделяет основное внимание использованию «метода оценки на основе оптимальности затрат» в целях определения того, применялся ли принцип оптимальности затрат. Как показано выше, поскольку данный метод оценки является лишь одним из путей обеспечения оптимальности затрат, неприменение «метода оценки на основе оптимальности затрат» само по себе не означает, что указанный в положении 5.12 Финансовых положений принцип оптимальности затрат не учитывается.

III. Эффективный международный конкурс

6. УСВН в пункте 34 своего доклада делает заключение о том, что «используемые Отделом закупок процессы не обеспечивают реального международного конкурса». Это заключение основано на ряде выводов, сделанных в ходе проверки, а конкретно — в отношении использования сообщений о заинтересованности и минимального числа приглашаемых поставщиков для каждого торгов. Хотя Отдел и согласен с тем, что необходимо улучшить документацию по закупочной деятельности, он считает, что выводы УСВН не дают оснований для указанного заключения о том, каким образом используемые Отделом процессы не обеспечивают эффективного международного конкурса. В равной степени следует отметить, что «эффективный международный конкурс» является принципом закупочной деятельности и, как разъясняется выше в отношении принципа оптимальности затрат, принципом Организации, реализованным в процедуре, предусмотренной в Руководстве по закупкам для использования всеми сотрудниками, участвующими в связанной с закупками деятельности.

7. Отдел закупок признает, что возможность участвовать в процессе закупок Организации Объединенных Наций должна предоставляться всем зарегистрированным поставщикам. Система закупок, используемая Отделом (“Procure Plus”), направлена на то, чтобы обеспечить автоматическое включение всех поставщиков, зарегистрированных под соответствующими товарными кодами, в список приглашаемых для участия в любом виде торгов. Таким образом, поставщикам отводится важная роль в ходе процесса регистрации при выборе товарного кода и/или кода услуг в рамках Общей системы кодирования Организации Объединенных Наций, что ведет к определению источников поставок.

8. В таблице ниже указывается, что 85 процентов утвержденных поставщиков, включенных в базу данных по зарегистрированным поставщикам, приглашались принимать участие в одних или нескольких торгах в зависимости от выбора товарных кодов. Эти поставщики представляют 96 процентов стран, включенных в базу данных по поставщикам. В общей сложности 22 процентам всех поставщиков, которые включены в базу данных и которые представляют 60 процентов всех стран, поставщики из которых представлены в базе данных, были предоставлены один или несколько контрактов.

Таблица
Число поставщиков, участвующих в закупочной деятельности

	<i>Число постав- щиков</i>	<i>В процентах</i>	<i>Число стран</i>	<i>В процентах</i>
Общее число поставщиков, которым были предоставлены контракты	1 323	22	73	60
Общее число поставщиков, приглашенных принять участие в торгах	5 185	85	116	96
Общее число поставщиков, включенных в базу данных	6 067		121	

9. Что касается направления просьб сообщать о заинтересованности, то Отдел закупок хотел бы обратить внимание на большое число «открытых» просьб сообщать о заинтересованности, в которых отсутствует дата истечения срока их действия и которые постоянно размещены на веб-сайте Отдела. По состоянию на август 2007 года просьбы сообщать о заинтересованности, не имеющие даты истечения срока их действия, размещались на веб-сайте в отношении 14 различных категорий товаров и услуг. В соответствии с Руководством по закупкам Отдел размещает объявления с просьбами сообщать о заинтересованности на своем веб-сайте на период от двух до четырех недель в зависимости от обстоятельств в каждом конкретном случае, а в некоторых случаях и даже на более продолжительный период. В докладе УСВН нет достаточно подробной информации о требуемом периоде времени и установленном в ходе проверки фактическом периоде размещения объявлений.

10. УСВН в пункте 33 своего доклада заявляет, что в Руководстве по закупкам предусмотрено «минимальное число поставщиков, у которых следует запросить предложения». Это неправильно, поскольку пункт 7.3.4 Руководства гласит, что «предлагается стремиться направлять приглашения следующему минимальному числу поставщиков». Таким образом, минимальные показатели следует рассматривать в качестве ориентировочных, а не твердо установленных, как это следует из доклада УСВН, показателей. Следует отметить, что Отдел закупок не может контролировать вынесение поставщиками решения в отношении принятия участия в торгах, проводимых Организацией Объединенных Наций.

11. Один из выводов, содержащихся в докладе УСВН, заключается в том, что в файлах отсутствовали в печатном виде копии электронных сообщений, направленных Отделом информационно-технического обслуживания постоянным представительствам в отношении размещения на веб-сайте Отдела закупок просьб сообщать о заинтересованности. Действительно, ряд этапов закупочного цикла осуществляется в электронной форме во избежание дублирования и в интересах экономии. Ввиду общего характера таких электронных сообщений отсутствует непосредственная их увязка с конкретными закупками, поэтому подшивка копий таких электронных сообщений в дела по закупкам представляется ненужной. Хотя ведение учета с использованием документов в печатном виде имеет важное значение для целей ревизионных проверок, распечатка копий электронных сообщений о размещении просьб сообщать о заинтересованности в тех случаях, когда такие просьбы уже размещены на веб-сайте Отдела закупок, представляется дублированием и не согласуется с принципом приверженности осуществлению «экологически безвредных» закупок. Отдел инфор-

мационно-технического обслуживания перестал направлять электронные сообщения постоянным представительствам, поскольку в настоящее время все представительства на систематической основе получают информацию о размещении просьб сообщать о заинтересованности через веб-сайт Отдела закупок, который обновляется регулярно. Независимо от этого вывода Отдел закупок считает, что применяемые им процедуры обеспечивают эффективный международный конкурс. Например, в течение рассматриваемого периода (2004–2006 годы) Отдел предоставил контракты 1323 поставщикам из 73 различных стран, общая фактическая стоимость которых составляет 2 351 612 506 долл. США.

IV. Закупки в развивающихся странах и странах с переходной экономикой

12. В докладе УСВН рассматривается также вопрос о связи принципа оптимальности затрат с закупками из развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Как указано в пункте 39 доклада УСВН, Департамент по вопросам управления считает, что важность этого вопроса и его возможное влияние на предпринимаемые усилия по реформе закупочной деятельности обуславливают необходимость проведения более тщательного рассмотрения до вынесения каких-либо окончательных заключений.

13. Приводимый ниже пример показывает, как применение принципа оптимальности затрат на начальных этапах процесса закупок (т.е. конкретное определение потребностей и источников) может позитивно сказаться на контрактной цене, а также расширить возможности поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Недавно Отдел закупок произвел закупки аэродромных услуг для Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго. Одним из основных факторов обеспечения оптимальности затрат в этом случае явились решения Отдела и Департамента операций по поддержанию мира, принятые в ходе этапа определения спецификаций о разделении требуемых услуг и обеспечении возможности распределения контрактов среди нескольких поставщиков вместо предоставления контракта какому-либо одному поставщику, который мог бы оказать весь комплекс услуг. В ходе этапа определения источников закупок был выявлен ряд местных поставщиков, которые, как было сочтено, удовлетворяли требованиям для предоставления некоторых из запрашиваемых услуг. После оценки одному из местных поставщиков из соседней страны был предоставлен контракт на оказание части услуг. В результате усилий, предпринятых в ходе этапов определения спецификаций и источников закупок, были заключены контракты на сумму на 50 млн. долл. США меньше той, которую бы пришлось затратить в ином случае. Принцип оптимальности затрат привел не только к значительной экономии средств для Организации, но и содействовал развитию потенциала за счет предоставления контрактов местным поставщикам на оказание некоторых требуемых услуг.