



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/C.5/50/13
10 November 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 114 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Осуществление реформы закупочной деятельности в Секретариате
Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее во исполнение ее резолюции 49/216 С от 23 декабря 1994 года. Генеральный секретарь с удовлетворением принял к сведению доклад Группы экспертов высокого уровня по закупкам и согласился с большинством из вынесенных Группой рекомендаций.

Генеральный секретарь целиком привержен курсу на реформу системы закупок Организации Объединенных Наций и преисполнен решимости установить эффективную и гибкую процедуру закупок, обеспечивающую оперативное и эффективное с точки зрения затрат приобретение товаров и услуг, - политика и процедуры в области закупочной деятельности, призванные обеспечить подлинно состязательный, справедливый и транспарентный процесс.

Настоятельно необходимо реорганизовать и укрепить управление службами закупок с уделением непосредственного внимания реформе деятельности в Центральных учреждениях, которая впоследствии будет распространена на закупочную деятельность, осуществляемую за пределами Центральных учреждений. Служба закупок и перевозок будет преобразована в отдел, возглавляемый директором, если Генеральная Ассамблея утвердит это решение на своей нынешней сессии.

В настоящем докладе содержится информация и подробные данные о ряде уже предпринятых или запланированных шагов по осуществлению мер реорганизации, включая профессиональную подготовку сотрудников по закупкам, делегирование полномочий на осуществление закупок, системные контракты, обновление и расширение списка поставщиков, реорганизацию Комитета по контрактам Центральных учреждений, назначение сотрудника по связям с поставщиками, определение обязанностей и процедур рационализации деятельности, пересмотр соответствующих финансовых положений и правил, опубликование информации о контрактной деятельности и представленных контрактах и разработку информационной технологии в поддержку закупочной деятельности.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 3 своей резолюции 49/216 С от 23 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам доклад, содержащий предложения по улучшению закупочной деятельности Секретариата, включая, среди прочего:

- a) любые необходимые поправки к Финансовым положениям и правилам и Положениям и правилам о персонале Организации Объединенных Наций, которые необходимы для решения вопроса о конфликте интересов;
- b) усиление роли Комитета по контрактам и повышение транспарентности его деятельности в отношении предоставления исключений из правила о проведении конкурентных торгов, в частности в тех случаях, когда в качестве причины просьб о предоставлении исключений указывается неотложность ситуации;
- c) улучшение контроля за соблюдением условий контракта и усиление положений о штрафных санкциях в случае несоблюдения;
- d) укрепление возможностей Секретариата в области планирования закупок;
- e) повышение эффективности использования утвержденного списка участников торгов и разработку стандартных и транспарентных руководящих принципов и процедур предварительной проверки потенциальных поставщиков;
- f) своевременное объявление приема заявок на участие в конкурентных торгах и регулярную публикацию информации о предоставленных контрактах.

2. Коснувшись обязанностей Секретариата в области закупок, Генеральный секретарь в своем докладе о создании транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности (A/C.5/49/1) информировал Генеральную Ассамблею о том, что в 1994 году независимая группа экспертов высокого уровня по закупкам (здесь и далее Группа экспертов) проведет обзор процесса закупок и связанных с ним вопросов управления в Центральных учреждениях, для полевых миссий и на местах. Для обеспечения участия правительств в рассмотрении этого весьма важного вопроса, являющегося объектом пристального внимания, были привлечены эксперты по закупкам из государств-членов. Группа экспертов должна была вынести рекомендации, которые легли бы в основу более гибкой и последовательной политики, направленной на установление ответственности за эффективный и гибкий процесс закупок и обеспечение скорейшего и эффективного с точки зрения затрат приобретения товаров и услуг. Кроме того, эта новая политика должна была предусматривать пересмотр процедур в целях обеспечения подлинно конкурентного, справедливого и транспарентного процесса, включая четкое определение сфер полномочий и подотчетности, а также соответствующие механизмы контроля.

3. Круг ведения Группы экспертов очерчен в приложении I к настоящему докладу. Группа рассмотрела следующие основные вопросы и процедуры: Финансовые положения и правила Организации, регулирующие процедуру и практику закупок; процедуры размещения заявок, оценки предложений и регистрации поставщиков; использование писем-заказов; нынешний уровень и масштабы делегирования миссиям на местах полномочий в области закупок; распределение рабочей нагрузки между Центральными

/...

учреждениями и местными отделениями с точки зрения как стоимостного объема операций, так и их числа; и существующие механизмы контроля.

4. Группа экспертов получала указания и помощь со стороны руководящего комитета, действовавшего под совместным председательством заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления и заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира. Доклад Группы экспертов был представлен руководящему комитету в конце декабря 1994 года.

5. Группа экспертов разделила свои рекомендации на две категории. В первую категорию вошли рекомендации, осуществление которых может дать незамедлительные результаты или которые носят относительно долгосрочный характер. Ко второй категории были отнесены рекомендации о принятии мер, необходимых для обеспечения создания в Секретариате Организации Объединенных Наций подразделения по материально-техническому обеспечению, которое оказывало бы действенную и эффективную с точки зрения затрат поддержку операциям по поддержанию мира и другим операциям на местах.

6. Группа экспертов предприняла детальный анализ нынешней практики и процедур закупок как в Центральных учреждениях, так и на местах. Выявленные проблемы касались всего спектра процедур, процессов, организации и культуры и, в частности, чрезмерной бюрократизации, недостаточного делегирования полномочий незначительного объема полномочий персонала или отсутствия таковых вообще, негибких положений, правил и практики и неудовлетворительного управления и руководства

7. Учитывая озабоченность, выраженную Генеральной Ассамблеей, и рассмотрев рекомендации, вынесенные Группой экспертов, а также другие рекомендации и предложения, в том числе исходящие от Комиссии ревизоров, Генеральный секретарь представил в июне 1995 года доклад о прогрессе в осуществлении реформы закупочной деятельности в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/C.5/49/67), который Генеральная Ассамблея приветствовала в своем решении 49/486 от 20 июля 1995 года.

8. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее в соответствии с ее резолюцией 49/216 С.

II. УЛУЧШЕНИЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА БУДУЩЕЕ

9. Генеральный секретарь с признательностью приветствовал доклад Группы экспертов и выразил согласие с большинством вынесенных ею рекомендаций. Трое членов Группы экспертов, предоставленных правительствами своих стран, оказали на безвозмездной основе исключительно ценные услуги Организации Объединенных Наций, содействуя Секретариату в дальнейшем осуществлении рекомендаций этой Группы. Генеральный секретарь поручил соответствующим должностным лицам Секретариата продолжать в оперативном порядке осуществление этих рекомендаций с учетом имеющихся ресурсов и возможностей.

10. Генеральный секретарь полностью поддерживает реформу системы закупок в Организации Объединенных Наций. Следует, однако, отметить, что реформу нынешней системы закупок в Организации Объединенных Наций, какая бы острая потребность в ней

ни ощущалась, нельзя осуществить в кратчайшие сроки, особенно учитывая ныне действующие положения и правила Организации Объединенных Наций, которые находятся сейчас в стадии пересмотра.

11. Существует неотложная необходимость в перестройке и укреплении системы управления службами закупок Организации Объединенных Наций. Сейчас в центре внимания находится реформа деятельности этих служб в Центральных учреждениях, а впоследствии акцент сместится на другие учреждения Организации Объединенных Наций, ее полевые миссии и региональные комиссии.

12. В настоящее время закупки осуществляются Службой закупок и перевозок, входящей в Отдел эксплуатации зданий и услуг по контрактам Управления конференционного и вспомогательного обслуживания. Такой порядок не лишен недостатков. Учитывая масштабы деятельности Службы закупок и перевозок в рамках Центральных учреждений - закупки товаров и услуг на сумму почти в 500 млн. долл. США ежегодно, - ее следует преобразовать в Отдел материально-технического и транспортного обеспечения, возглавляемый директором. Поэтому в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов 1/ применительно к Управлению конференционного и вспомогательного обслуживания предусматривается преобразование Службы закупок и перевозок в Отдел, возглавляемый директором на уровне Д-2, подотчетным непосредственно помощнику Генерального секретаря по конференционному и вспомогательному обслуживанию. Предложение о должности Д-2 предполагает повышение существующей должности уровня Д-1. При условии утверждения этой должности Генеральной Ассамблеей Генеральный секретарь намерен назначить директором сотрудника, обладающего большим опытом и глубокими знаниями в вопросах закупок, материально-технического обеспечения и заключения контрактов, в том числе большим административным опытом в этих областях на международном уровне, а также проявившего способности и имеющего практику в области стратегического планирования.

13. Отдел материально-технического и транспортного обеспечения отвечает за: закупки принадлежностей, оборудования, услуг по контрактам и контрактных типографских услуг; ведение переговоров по контрактам, их предоставление и распределение; представление дел Комитету по контрактам Центральных учреждений; подготовку и поддержание компьютеризированных списков поставщиков, а также составление каталогов наиболее часто используемых товаров и услуг; ускорение процесса закупки; обработку предложений о торгах и заказов на поставку; и применение и развитие автоматизированной системы закупок. Кроме того, эти функции предусматривают служебные поездки и перевозки, а также связанные с этим услуги.

14. Две службы закупок, входящие в Отдел материально-технического и транспортного обеспечения, выполняют следующие функции:

а) Служба материально-технического и транспортного обеспечения Центральных учреждений и региональных отделений отвечает за материально-техническое обеспечение Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и подразделений, находящихся вне их, например специальных комиссий, информационных центров, специализированных учреждений, непродолжительных миссий и конференций, а также региональных комиссий. Служба несет ответственность за предоставление товаров и услуг, которые нельзя обеспечить на местах или закупка которых выходит за пределы полномочий, делегированных местному подразделению. Конкретно говоря, она отвечает за

i) контрактные типографские услуги, включающие в себя переплетные работы и

/...

связанные с этим услуги в отношении изданий Организации Объединенных Наций, а также продажу и публикацию рекламных печатных материалов; ii) обеспечение пропусками Организации Объединенных Наций; обработку визовых заявок, таможенную очистку и организацию официальных поездок сотрудников Организации Объединенных Наций, представителей специализированных учреждений и членов делегаций, участвующих в работе сессий Генеральной Ассамблеи; iii) получение и отправку предметов домашнего обихода и личных вещей сотрудников Центральных учреждений и специализированных учреждений; iv) контроль за перевозками и таможенную очистку; v) подачу заявлений о выплате страховых возмещений и урегулирование страховых претензий; vi) управление запасами расходимых материалов в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и ее подразделениях в других местах; и vii) получение и инспектирование товаров, приобретаемых для Центральных учреждений;

b) Служба материально-технического обеспечения полевых миссий отвечает за материально-техническое обеспечение операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и других полевых миссий путем постоянной поддержки в виде закупки товаров и услуг, которая выходит за пределы полномочий, делегированных местному подразделению. Конкретно говоря, она отвечает за i) воздушные и морские перевозки войск и грузов; и ii) строительство, материально-техническое обеспечение и закупки сборных домов, складских помещений, генераторов, автотранспортных средств, горюче-смазочных материалов, продовольствия, медицинского оборудования и принадлежностей, военной формы, гражданской одежды, оборудования для электронной обработки данных и другой аппаратуры для связи, а также материалов общего назначения.

A. Профессиональная подготовка сотрудников по закупкам

15. Начиная с апреля 1995 года Секретариат осуществлял программу профессиональной подготовки для сотрудников по закупкам, которую организовало Управление по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций совместно с программой государственных контрактов при Университете Джорджа Вашингтона. В этой программе профессиональной подготовки приняли участие сотрудники Отдела материально-технического и транспортного обеспечения и Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира. Программа предусматривала как профессиональную практику закупок, так и курс, охватывающий этические нормы работы в области снабжения. К концу ноября 1995 года такую подготовку пройдут в общей сложности 42 сотрудника. В 1996 году программа будет расширена за счет включения подготовки по вопросам управления, с тем чтобы повысить уровень профессионализма, развить способности и навыки руководителей, занимающихся закупками.

16. Кроме того, в Центральных учреждениях организована одномесячная программа профессиональной подготовки без отрыва от работы для сотрудников по закупкам для миссий по поддержанию мира. Наряду с этим, начиная с Миссии Организации Объединенных Наций в Гаити (МООНГ), на регулярной основе начала осуществляться ротация сотрудников Отдела материально-технического и транспортного обеспечения между Центральными учреждениями и отделениями на местах. Система ротации будет расширена, с тем чтобы она охватывала и другие миссии. Сотрудники по закупкам начали также посещать торговые ярмарки и выставки, существенно расширяя таким образом свои знания о рынке. Кроме того, такие посещения помогут улучшить навыки письменного и устного общения сотрудников, повысить уверенность в собственных силах и стимулировать интерес к работе. Хотя такой вариант и не предполагает быстрых

/...

решений (нельзя его также рассматривать как замену формального обучения), он остается важным элементом общей стратегии вложения средств в профессиональную подготовку сотрудников Организации Объединенных Наций. Сотрудники Отдела материально-технического и транспортного обеспечения принимали также участие в семинарах и конференциях, организуемых для поставщиков, где они имели возможность представить участникам информацию о политике и процедурах, которым следует Организация Объединенных Наций в области закупок, и о том, какого рода товары и услуги требуются Организации Объединенных Наций. Все соответствующие сотрудники пройдут также необходимую подготовку по вопросам пользования Комплексной системой управленческой информации (ИМИС) и пакетом программного обеспечения по вопросам закупок.

В. Делегирование полномочий

17. По всему миру стали применяться пересмотренные положения о делегировании полномочий в области закупок миссиям по поддержанию мира, в результате чего объем полномочий миссий в области закупок существенно возрос. Параллельно были сняты все ограничения, из-за которых миссии могли осуществлять закупки лишь в рамках какого-то одного географического региона. Вопрос делегирования полномочий в области закупок миссиям по поддержанию мира находится под постоянным контролем в целях обеспечения того, чтобы делегировался необходимый объем полномочий в целях эффективной закупки товаров и услуг для этих миссий. Внутри каждой категории передача индивидуальных контрактных полномочий будет определяться с учетом опыта компетентности и квалификации сотрудника по закупкам. Каждый случай индивидуального делегирования полномочий по заключению контракта вскоре будет регулироваться соответствующим кругом полномочий, в котором будет конкретно оговариваться индивидуальная ответственность, объем полномочий и подотчетность.

18. Чтобы позволить осуществлять своевременную закупку основных товаров и услуг, требуемых для новых миссий и продолжения функционирования уже существующих миссий, и чтобы Контролер мог использовать разрешение, предоставленное в соответствии с правилом 110.6 (Обязательства под ассигнования текущего и будущего финансовых периодов), в январе 1995 года были установлены соответствующие критерии, ограничения и новые процедуры для содействия удовлетворению просьб об использовании этого разрешения в некоторых ключевых областях закупок для операций по поддержанию мира.

С. Системные контракты

19. Определенный прогресс достигнут в выявлении и заключении системных контрактов поставки товаров и услуг. Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения, Отдел материально-технического и транспортного обеспечения и Управление по правовым вопросам продолжают более четко определять параметры и объем концепции системных контрактов (известных также как потребительские контракты), определяя в то же время подходящие для системных контрактов товары и услуги. Будут приложены все усилия для решения этого важного вопроса.

D. Список поставщиков

20. В нынешнем списке поставщиков, который ведется в ОМТТО, насчитывается свыше 4000 фирм из большинства государств-членов и государств-наблюдателей. В рамках работы над версией 3 ИМИС, окончание которой запланировано на апрель 1996 года, Отдел материально-технического и транспортного обеспечения совместно с Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению проводит в настоящее время перерегистрацию всех своих нынешних поставщиков. Первый этап перерегистрации всех активных поставщиков, которые в настоящее время имеют контракт с Отделом материально-технического и транспортного обеспечения и Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению, уже продвинулся достаточно далеко и должен быть завершен к 30 ноября 1995 года. Второй этап перерегистрации всех других поставщиков, значащихся в списке, уже начат и, как планируется, должен быть завершен к середине декабря 1995 года. Цель третьего этапа этого процесса, работа по которому должна начаться до конца ноября 1995 года, состоит в том, чтобы расширить список поставщиков, с тем чтобы выявить дополнительных поставщиков товаров и услуг и обеспечить более широкое географическое распределение.

21. Секретариат уже провел консультации с государствами-членами и государствами-наблюдателями, с тем чтобы заручиться их поддержкой в рекламировании списка и распространении информации о предрегистрационных процедурах в их соответствующих странах и побудить поставщиков добиваться регистрации в списке поставщиков Организации Объединенных Наций.

22. Наряду с этим в настоящее время в Центральных учреждениях производится пересмотр проекта документа по вопросу о политике ведения списка поставщиков, предназначенного для поставщиков. В проекте документа устанавливаются критерии включения фирм в список поставщиков и их регистрации в нем, процедуры исключения из списка и методы ведения списка активных поставщиков. С тем чтобы облегчить и ускорить процесс перерегистрации, была разработана программа, позволяющая вести электронную перерегистрацию всех поставщиков, включенных в настоящее время в базы данных Отдела материально-технического и транспортного обеспечения и Службы контрактов и закупок Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению. Один из консультантов осуществит обзор критериев оценки деятельности поставщиков и вынесет рекомендации в отношении эффективной системы отбора поставщиков и оценки их деятельности для использования в связанном с торгами модуле прикладной программы по вопросам закупок. В базе данных ИМИС о поставщиках будет храниться информация о всех поставщиках, касающаяся вопросов как финансов, так и закупок.

23. Составление обновленного "дружественного" списка поставщиков по-прежнему является одной из приоритетных целей, и будут приложены все усилия к тому, чтобы обеспечить завершение этого проекта к марту 1996 года.

24. Всем сотрудникам Отдела материально-технического и транспортного обеспечения разрешено вступать в контакт с поставщиками и отвечать на все соответствующие вопросы поставщиков, касающиеся регистрации, и другие вопросы, касающиеся политики и процедур закупок Организации Объединенных Наций. Всем сотрудникам дано также указание обеспечить открытые и транспарентные связи с поставщиками, которые способствовали бы реализации цели создания эффективной и реагирующей на изменения системы закупок.

/...

Е. Комитет по контрактам Центральных учреждений

25. В течение 1994 года Комитет по контрактам Центральных учреждений провел обзор в общей сложности 1185 сделок на общую сумму 1 378 861 841 долл. США. За период с января по сентябрь включительно 1995 года Комитет провел обзор в общей сложности 877 сделок на сумму 957 682 329 долл. США. (Подробнее см. в приложениях III и IV к настоящему докладу.) В соответствии с пунктом 3b резолюции 49/216 С Генеральной Ассамблеи были приложены значительные усилия для усиления роли Комитета и повышения транспарентности его деятельности в отношении предоставления согласно финансовому правилу 110.19 исключений из правила о проведении конкурсных торгов, в частности в тех случаях, когда в качестве причины просьб о предоставлении исключений указывается неотложность ситуации. При сопоставлении информации, приведенной в приложениях III и IV, видно, что число санкционированных в первые десять месяцев 1995 года исключений (208) на общую сумму 206 531 779 долл. США было значительно меньше, чем раньше. В 1994 году исключения были санкционированы в 344 случаях, а общая сумма таких закупок составила 469 646 291 долл. США.

26. Комитет по контрактам Центральных учреждений уже больше не может обслуживаться внештатно сотрудниками, занятыми полный рабочий день в других департаментах и управлениях. Поэтому 1 июня 1995 года была создана и заполнена штатная должность Председателя Комитета за счет передачи должности уровня С-5 из Отдела материально-технического и транспортного обеспечения. Председатель Комитета будет непосредственно подотчетен помощнику Генерального секретаря по конференционному и вспомогательному обслуживанию и, в случае необходимости, будет иметь прямой доступ к заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации и управления.

27. Завершается разработка круга ведения, определяющего функции как работающего на основе полного рабочего дня Председателя, так и Комитета, с упором на то, чтобы Комитет брал на себя ответственность за принимаемые им решения и выносимые рекомендации и проявлял инициативу. Если говорить более конкретно, то именно на Председателя возлагается задача обеспечения того, чтобы представляемые дела были полными, содержали правильную информацию и отвечали предъявляемым требованиям еще до рассмотрения Комитетом в полном составе. Планируется также, что Комитет будет проводить обзор примерно 20 процентов наиболее дорогостоящих контрактов с акцентом на качество принимаемых решений, а не на количество. Кроме того, в круге ведения предусматривается установление ориентировочных показателей эффективности работы Комитета, с тем чтобы не допускать неоправданных задержек в процессе обзора и обеспечить более эффективный подход к процессу заключения контрактов.

Ф. Определение обязанностей/процедуры рационализации деятельности

28. Налицо существенный прогресс в установлении более тесных рабочих отношений между Департаментом по вопросам администрации и управления, Департаментом операций по поддержанию мира и Управлением по правовым вопросам. В настоящее время более точно определяются соответствующие функции Департамента по вопросам администрации и управления, Департамента операций по поддержанию мира и Управления по правовым вопросам в отношении закупок в стремлении ликвидировать "узкие места" и обеспечить эффективную и действенную систему закупок, в которой каждый департамент и управление точно знают, где начинаются и кончаются их обязанности. Продолжается также разработка всеобъемлющей программы управленческо-информационной статистики для сбора управленческой информации на всех уровнях на регулярной основе, с тем

/...

чтобы сделать возможным измерение рабочей нагрузки и производительности и планирование кадровых ресурсов в рамках Отдела материально-технического и транспортного обеспечения. Примеры некоторых категорий статистических данных приводятся в приложениях V-VIII к настоящему докладу, причем эти категории в предстоящие месяцы будут совершенствоваться. Начиная с февраля 1995 года еженедельно составляется подробный доклад о всех закупках для важнейших операций по поддержанию мира, и Отдел материально-технического и транспортного обеспечения рассылает этот доклад в Административную канцелярию Генерального секретаря, Департамент операций по поддержанию мира, Управление по правовым вопросам и Департамент по вопросам администрации и управления не только в целях распространения информации, но также и для преодоления возникающих трудностей. Создание системы управленческо-информационной статистики облегчит также подготовку ежегодных докладов, содержащих подробную информацию о деятельности Стдела материально-технического и транспортного обеспечения. Такой доклад за 1995 год планируется подготовить в первом квартале 1996 года.

G. Сотрудник по связям с поставщиками

29. К январю 1996 года будет назначен сотрудник по связям с поставщиками, ранее именовавшийся омбудсменом, к которому все поставщики смогут обращаться с вопросами и/или проблемами. В настоящее время предпринимается попытка определить, какая из имеющихся должностей может быть использована с этой целью; кроме того, проводится всеобъемлющий обзор круга ведения для данной должности.

H. Финансовые положения и правила и стандартные оперативные процедуры

30. Начат всеобъемлющий и детальный обзор соответствующих финансовых положений и правил, причем на первоначальном этапе упор сделан на разработку перечня рекомендаций по вопросам политики в области закупок. В этом документе будут определены параметры функционирования уполномоченных сотрудников, независимо от того, где они работают. Основной целью этого проекта является подготовка более гибкой, реагирующей на изменения и эффективной системы полномочий и рекомендаций по вопросам политики, которые позволяют сотрудникам справляться с работой, но в то же время сохраняют надлежащие механизмы надзора. Процедуры, согласующиеся с этими полномочиями и рекомендациями по вопросам политики, будут содержать подробное изложение рабочих методов, вписывающихся в параметры политики, и именно в этой области, возможно, потребуются предусмотреть ориентированные на конкретные местные условия варианты для различных мест службы. На сегодняшний день уже разработаны проекты примерно половины таких рекомендаций по вопросам политики.

I. Опубликование информации о контрактной деятельности и предоставленных контрактах

31. Информация о всех контрактах, предоставленных в соответствии с рекомендациями Комитета по контрактам в Центральных учреждениях, в настоящее время ежемесячно публикуется в издании "Procurement Update", которое распространяется Межучрежденческим управлением по закупкам в Копенгагене среди всех постоянных представительств и миссий наблюдателей.

32. В настоящее время также предпринимаются усилия по обеспечению оптимального использования "электронной доски объявлений" или аналогичных средств.

/...

J. Кадровые ресурсы

33. Хотя предпринимаются меры в направлении реформы закупочной деятельности, следует подчеркнуть, что ее необходимо проводить с учетом объема работы, связанной с закупками в Центральных учреждениях и для миссий на местах, а также местными закупками на местах. В настоящее время в составе Отдела материально-технического и транспортного обеспечения работают 29 сотрудников категории специалистов и 50 сотрудников других уровней (категории общего обслуживания), которые обеспечивают закупки на общую сумму почти в 500 млн. долл. США, по сравнению с 54 млн. долл. США в 1990 году. Следует учитывать, что персонал категории общего обслуживания выполняет существенные функции, оказывая помощь сотрудникам по закупкам по всем аспектам закупочных операций. В дополнение к персоналу категории общего обслуживания и для выполнения возросшего объема работы в Отдел материально-технического и транспортного обеспечения передавались должности, ставшие вакантными в других службах. Начиная с января 1996 года в результате упразднения должностей применять эту меру будет уже нельзя, что приведет к сокращению персонала категории общего обслуживания в Отделе материально-технического и транспортного обеспечения к концу года на 14 человек.

34. Существовавшие ранее проблемы с привлечением высококвалифицированных специалистов по закупкам, объяснявшиеся тем, что некоторые из кадровых ресурсов, выделявшихся Отделу материально-технического и транспортного обеспечения и финансируемых из средств вспомогательного счета для операций по поддержанию мира, предоставлялись лишь на краткосрочной основе в силу того, что они финансировались по статье временного персонала общего назначения в ожидании утверждения Генеральной Ассамблеей решения об их преобразовании во временные должности, сейчас урегулированы. После принятия Генеральной Ассамблеей решения, содержащегося в пункте 12 резолюции 49/250 от 20 июля 1995 года, в Отделе материально-технического и транспортного обеспечения создано на сегодняшний день 38 временных должностей, финансируемых из средств вспомогательного счета, в том числе 19 должностей категории специалистов и выше и 19 должностей категории общего обслуживания. В то же время следует отметить, что ввиду прогнозируемого на 1996 год значительного сокращения объема поступлений на вспомогательный счет, рассчитываемого по утвержденной Генеральной Ассамблеей формуле финансирования, число финансируемых из средств вспомогательного счета временных должностей, выделенных Отделу материально-технического и транспортного обеспечения (и другим соответствующим подразделениям Секретариата), придется, по-видимому, сократить, что отрицательно скажется на возможностях Отдела.

35. В настоящее время в Отделе материально-технического и транспортного обеспечения работают четыре прикомандированных сотрудника, которые оказывают помощь в удовлетворении потребностей в закупках для операций по поддержанию мира и других полевых миссий. Вместе с тем таким сотрудникам по закупкам, согласно действующим финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций, нельзя делегировать полномочия по подписанию контрактов.

36. Несмотря на указанные выше трудности, будут приложены все усилия для проведения реформ в течение ближайших 12 месяцев при нынешнем объеме кадровых ресурсов, за исключением запрашиваемой должности директора. В этой связи к государствам-членам обращается просьба не сокращать кадровые ресурсы, которые и без того минимальны, пока не будут проведены реформы и не будут рассмотрены их

/...

результаты. Расходы на персонал в рамках Отдела материально-технического и транспортного обеспечения составляют приблизительно 1 процент от средств, затрачиваемых на товары и услуги. После проведения реформ при затратах в 500 млн. долл. США было бы вполне логично ожидать экономии в размере 10 процентов от затрачиваемой суммы. Таким образом, разумным решением представляются небольшие капиталовложения с целью поддержания и даже некоторого увеличения числа сотрудников на период осуществления реформ. Вместе с тем, после осуществления реформ численность персонала необходимо будет критически оценить и привести в соответствие с реальными потребностями, продиктованными эффективным осуществлением работы.

37. В Управлении по правовым вопросам проведена реорганизация и для заключения контрактов на закупки создана группа сотрудников по правовым вопросам, имеющих опыт в этой области. Таким образом, в Отделе по общеправовым вопросам Управления создано четыре группы. Одна из них занимается основными контрактами/закупками. Другая - группа поддержки операций по поддержанию мира - обладает опытом и занимается содействием заключению контрактов, связанных с операциями по поддержанию мира, т.е. с областью, предполагающей значительный объем закупок. Наконец Служба закупок и перевозок, Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения и Управление по правовым вопросам достигли принципиальной договоренности о найме, в случае необходимости и целесообразности, дополнительных юристов по краткосрочным контрактам для решения этих вопросов под контролем Управления по правовым вопросам. Отдел материально-технического и транспортного обеспечения и Управление по правовым вопросам совместно проводят рассмотрение всех используемых в настоящее время форм и контрактов для обеспечения дальнейшей стандартизации и упрощения и сокращения излишней работы и дублирования, добиваясь большей ясности и последовательности.

38. Другим вопросом, связанным с кадровыми ресурсами, является вопрос о роли лиц, ответственных за осуществление контрактов. В рамках Секретариата ведется работа по назначению таких лиц для обеспечения эффективного выполнения контрактных обязательств, особенно когда речь идет о крупных контрактах, к числу рассматриваемых проблем относится также вопрос контроля за соблюдением контрактов и ужесточения штрафных санкций за несоблюдение. Рассматривается также будущая роль ответственных за контракты в рамках деятельности по закупкам в виде функциональной обязанности сотрудников по закупкам, подписывающих контракт. Важно обеспечить, чтобы заключение контракта, контроль за ним и руководство его осуществлением функционально оставались в ведении одного и того же подразделения. Кроме того, в этом случае ответственность за весь процесс будет лежать на одном лице, что, соответственно, упростит проблему подотчетности.

К. Информационная технология

39. Что касается разработки информационной технологии для облегчения деятельности по закупкам, то с ИМИС объединяется пакет компьютерных программ по индивидуальным закупкам, уже применяемый в Секретариате. В настоящее время осуществление третьей очереди ИМИС, частью которой являются закупочные функции, запланировано на первый квартал 1996 года. Объединение закупочных функций с ИМИС обеспечит финансовый контроль: все заявки будут сначала рассматриваться на предварительной основе, а затем утверждаться при наличии средств.

40. ИМИС внедрила каталог стандартных спецификаций наиболее часто заказываемых товаров и услуг. Каталог облегчит процесс закупок как для департаментов/управлений-потребителей, так и для подразделений по закупкам за счет четкого определения заказываемых товаров и услуг и упрощения процедуры заказа тех из них, которые являются стандартными.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

41. По некоторым рекомендациям группы экспертов, а также по ряду других рекомендаций, вынесенных в ходе сессии Генеральной Ассамблеи, в том числе рекомендаций Комиссии ревизоров, уже принимаются меры. К сожалению, прогрессу в осуществлении рекомендаций препятствует высокий уровень нагрузки в Отделе материально-технического и транспортного обеспечения. Три эксперта, командированных государствами-членами, продолжают работать непосредственно с помощником Генерального секретаря по конференционному и вспомогательному обслуживанию и сотрудниками Отдела материально-технического и транспортного обеспечения в целях скорейшего проведения реформы системы закупок Организации Объединенных Наций. На практике же, хотя в плане действий в области закупок, приведенном в приложении II, указаны ориентировочные сроки, ожидается, что некоторые из рекомендаций, которые могут принести незамедлительные и наиболее ощутимые результаты, будут осуществлены раньше.

42. Начата также детальная проработка вопросов, связанных с закладкой прочного фундамента, на котором можно будет осуществлять дальнейшие изменения путем совершенствования спецификаций, создания всеобъемлющей базы данных о продавцах, пересмотра всей нынешней документации с целью повышения степени стандартизации и упрощения. Вопрос о нынешнем распределении функций между различными департаментами и учреждениями будет рассмотрен в начале 1996 года. По-прежнему труднее всего поддаются решению организационные вопросы. Максимальных результатов можно достичь лишь на основе целостного и комплексного подхода.

43. Следует признать, что вопросу об укомплектованности кадрами Отдела материально-технического и транспортного обеспечения как с точки зрения численности сотрудников, так и с точки зрения их опыта в области закупочной деятельности, в течение определенного времени не уделялось должного внимания. Для осуществления в полном объеме реформы политики и процедур в области закупочной деятельности необходимо располагать надлежащими кадровыми ресурсами. В этой связи потребуются выделить необходимые средства для обеспечения Отдела нужным числом высококвалифицированных специалистов с опытом закупочной деятельности. Поэтому крайне важное значение для успеха реформ имеет учреждение должности директора Отдела материально-технического и транспортного обеспечения.

44. Осуществление реформ в области закупочной деятельности, включая разработку руководящих принципов и процедур, будет вестись на основе всесторонних консультаций и при полном сотрудничестве с органами по надзору, в том числе с Управлением служб внутреннего надзора.

45. Генеральный секретарь вновь заявляет о своей полной приверженности и решимости установить эффективный и гибкий процесс закупочной деятельности, обеспечивающий оперативную и эффективную с точки зрения затрат закупку товаров и услуг, в том

/...

числе товаров и услуг для полевых миссий и на местах. В то же время новая политика в области закупочной деятельности будет предусматривать пересмотр процедур для формирования подлинно состязательного, справедливого и транспарентного процесса, включая четкое разграничение сфер ответственности, полномочий и отчетности и создание механизмов внутреннего контроля.

46. Наконец, Генеральный секретарь хотел бы выразить искреннюю признательность всем членам Группы экспертов за их самоотдачу и неоценимый вклад в реформу системы закупок Организации Объединенных Наций, а также их правительствам за предоставление их услуг Организации.

Примечание

1/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 6 (A/50/6/Rev.1), том II, раздел 26 D.

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Круг ведения группы экспертов высокого уровня при проведении обзора процесса закупок для Организации и полевых миссий и на местах

Цель

1. Обзор процедуры закупок проводится группой экспертов высокого уровня в целях вынесения конкретных рекомендаций, направленных на обеспечение эффективного и гибко реагирующего на потребности процесса закупок, включая закупки для полевых миссий и закупки на местах. Процесс закупок должен обеспечивать оперативное, своевременное и эффективное с точки зрения затрат приобретение товаров и услуг. В то же время этот процесс должен также предусматривать транспарентность, четко определенный порядок подотчетности и механизмы контроля, а также, насколько это возможно, осуществление закупок на конкурентной основе.

План действий

2. На группу экспертов возлагаются следующие конкретные задачи:

a) проведение стратегического анализа потребностей в области поставок товаров и предоставления услуг для Организации и, в частности, для полевых миссий, включая соответствующие процедуры заключения контрактов, для определения отличительных характеристик необходимой закупочной деятельности, особенно для содействия быстрому развертыванию новых операций и значительному расширению существующих;

b) проведение системного углубленного обзора:

- i) нынешнего закупочного процесса в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и отдельных полевых миссиях, включая процессы подачи заявок, оценки предложений и учета данных о продавцах;
- ii) финансовых положений и правил, регулирующих закупки, а также установившейся практики, включая закупки для полевых миссий;
- iii) имеющихся механизмов контроля;
- iv) практики использования писем-заказов в качестве одного из механизмов закупочной деятельности;
- v) нынешнего объема и характера связанных с закупками полномочий, предоставленных полевым миссиям;
- vi) распределения рабочей нагрузки между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и полевыми миссиями с точки зрения как стоимостного объема операций, так и их числа;
- vii) других внутренних, а также внешних факторов, которые могут сказаться на эффективности процесса закупок;

c) на основе результатов обзора Группа подготовит подробный доклад обо всех существующих узких местах, ограничениях и препятствиях в рамках нынешнего процесса закупок, осветив в нем являющиеся их причиной сдерживающие факторы;

d) в свете результатов анализа потребностей и с учетом выявленных недостатков нынешнего процесса и процедур и их причин Группа рекомендует конкретные, направленные на принятие практических мер шаги в целях совершенствования политики в отношении закупок и рационализации процедур заключения контрактов на закупки.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Рекомендации, вынесенные при изучении процесса закупок,
 и график их осуществления

Этап 1: Рекомендации, которые следует выполнить при появлении первой практической возможности, поскольку это либо принесет незамедлительные результаты, либо смягчит остроту существующих проблем или поскольку они носят долгосрочный характер и их выполнение способствует выполнению рекомендаций этапа 2.

	Рекомендация	Намеченные сроки осуществления	Деятельность началась
1.	Осуществление программы профессиональной подготовки, начиная с уровня покупателя.	Декабрь 1995 года	Да
2.	Обеспечение подготовки сотрудников управленческого и руководящего звена по общим вопросам управления и коммерческой практики, а также по вопросам, связанным со спецификой систем в рамках Организации Объединенных Наций.	Март 1996 года	Да
3а.	Возложение функциональной ответственности за всю закупочную деятельность на Департамент по вопросам администрации и управления.	<u>а/</u>	<u>а/</u>
3б.	Сохранение Департамента операций по поддержанию мира в качестве органа, несущего оперативную ответственность за закупки.	<u>а/</u>	Да <u>а/</u>
4.	Предоставление всем старшим сотрудникам, отвечающим за закупки, право непосредственно обращаться к начальнику Службы закупок и перевозок по профессиональным вопросам.	<u>а/</u>	<u>а/</u>
5.	Все подлежащие утверждению в Центральном учреждении заявки следует направлять непосредственно в Отдел материально-технического и транспортного обеспечения, а не через Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения, причем предпочтительно в электронной форме.	<u>а/</u>	<u>а/</u>

/...

	Рекомендация	Намеченные сроки осуществления	Деятельность началась
6.	Упразднение местных комитетов по контрактам.	Июнь 1996 года	Нет
7.	Направление персональных писем о делегировании полномочий, в которых четко указывается, что можно и чего нельзя делать.	Январь 1996 года	Да
8.	Расширение полномочий полевых миссий в соответствии с предложениями, подробно изложенными в приложении D к докладу Группы экспертов.	Декабрь 1995 года	Да
9.	Выдача более крупных авансов на секторальном уровне в рамках полевых миссий (примерно 5000 долл. США) для использования в целях удовлетворения повседневных потребностей; в отношении использования этих авансов должны быть подготовлены руководящие принципы.	Январь 1996 года	Да
10.	В ожидании бюджета должны предоставляться полномочия на принятие обязательств в объеме до 75 процентов от бюджетной сметы (в соответствии с правилом 110.6); на приоритетной основе должны закупаться предметы снабжения первой необходимости для миссий.	Сентябрь 1995 года	Да
11.	Службе закупок и перевозок следует проанализировать и расширить использование общесистемных/ всеобъемлющих контрактов.	Январь 1996 года	Да
12.	Реестр продавцов должен быть полностью обновлен, у государств-членов следует запросить подробную информацию о национальных продавцах.	Март 1996 года	Да
13.	Следует составить общие коммерческие спецификации по отдельным категориям предметов снабжения, а в тех случаях, когда таковых не имеется, Департаменту операций по поддержанию мира следует разработать спецификации специально для Организации Объединенных Наций; полевым миссиям должен быть направлен полный перечень спецификаций.	Январь 1996 года	Да

	Рекомендация	Намеченные сроки осуществления	Деятельность началась
14.	Публикация четких инструкций в отношении непосредственных оперативных потребностей. (Пересмотренное определение приводится в пункте 10 доклада Группы экспертов).	Январь 1996 года	Да
15.	Комитету по контрактам Центральных учреждений следует предварительно проверить только системные контракты и осуществлять процесс качественного анализа по уже принятым решениям.	Декабрь 1995 года	а/
16.	Следует прекратить практику проведения торгов с неограниченным числом участников.	Январь 1996 года	а/
17.	Недостатки, выявленные в рамках Отдела материально-технического и транспортного обеспечения на уровне руководителя Секции закупок для полевых миссий и руководителя Секции оформления товарно-платежных документов, следует устранить за счет более четкого определения обязанностей на более низких уровнях.	Июль 1995 года	Да
18.	Отделу материально-технического и транспортного обеспечения следует внедрить систему учета квалификации, специализации, опыта и компетенции персонала, с тем чтобы квалификация сотрудников соответствовала занимаемым им должностям.	Январь 1996 года	Да
19.	Должен составляться проект плана закупок, охватывающий сметные потребности на 12-месячный период.	Февраль 1996 года	Нет
20.	Следует критически проанализировать всю представляемую в настоящее время отчетность и прекратить подготовку той отчетности, которая не используется.	Декабрь 1995 года	Да

	Рекомендация	Намеченные сроки осуществления	Деятельность началась
21.	Руководящим сотрудникам следует определить свои потребности, связанные с ИМИС: стоимостной объем заявок, израсходованные/распределенные суммы; доля удовлетворяемых заявок; сроки реализации заявок; характеристики оборудования и анализ тенденций; выполнение продавцами своих обязательств и т. д.	Апрель 1996 года	Да
22.	Весь соответствующий персонал должен пройти подготовку по вопросам использования ИМИС и системы РИАЛИТИ.	Апрель 1996 года	Да
23.	Для выявления проблем, нахождения решений и вынесения рекомендаций на будущее должны подготавливаться доклады по результатам операций.	Ноябрь 1995 года, постоянно	Да
24.	Все направляемые продавцам запросы должны предусматривать 30-дневный срок ответа, а при ответе по факсу - минимум 14-дневный срок.	Сентябрь 1995 года	Да
25.	Следует назначить координатора по информационной технологии для проведения переписи и учета всех используемых компьютерных технических средств и средств программного обеспечения, с тем чтобы полностью задействовать имеющийся технический потенциал и специалистов.	Апрель 1996 года	Да
26.	Критический анализ компетентности сотрудников управленческого звена и при необходимости их замена или обеспечение надлежащей подготовки.	Сентябрь 1995 года, постоянно	Да
27.	Назначение независимого бюро по рассмотрению претензий/омбудсмана для получения и рассмотрения претензий.	Декабрь 1996 года	Да

a/ Рассматривается.

/...

Этап 2: Рекомендации, для осуществления которых необходимо проделать тщательную работу, и рекомендации, осуществление которых поможет обеспечить поддержку Организации Объединенных Наций в будущем.

	Рекомендация	Намеченные сроки осуществления	Деятельность началась
1.	Создание организационного подразделения, отвечающего за материально-техническое обеспечение.	Июль 1996 года	<u>a/</u>
2.	Проведение полной инвентаризации наличных активов для определения того, какие активы имеются, в чьем ведении они находятся и каково их состояние (перераспределение активов могло бы послужить основой для подготовки комплектов имущества первой необходимости).	Август 1996 года	Нет
3.	Подготовка документа с изложением политики в отношении закупочной деятельности.	Июль 1996 года	Да
4.	Подготовка документа с изложением процедур закупочной деятельности.	Июль 1996 года	Да
5.	Разработка стандартного пособия по оперативной деятельности.	Июль 1996 года	Да
6.	Укрепление групповой концепции.	Март 1996 года	Да
7.	Подготовка формы ведомости миссии.	Июль 1996 года	Нет
8.	Разработка схемы распределения ответственности по горизонтали.	Июль 1996 года	Да
9.	Обеспечение открытого доступа к данным обо всех крупных контрактах и их размещении как в печатной, так и в электронной форме в качестве бюллетеня по контрактам, в котором также должна содержаться четкая информация о стандартных условиях контрактов и критериях, используемых при их размещении.	Февраль 1996 года	Да

a/ Рассматривается.

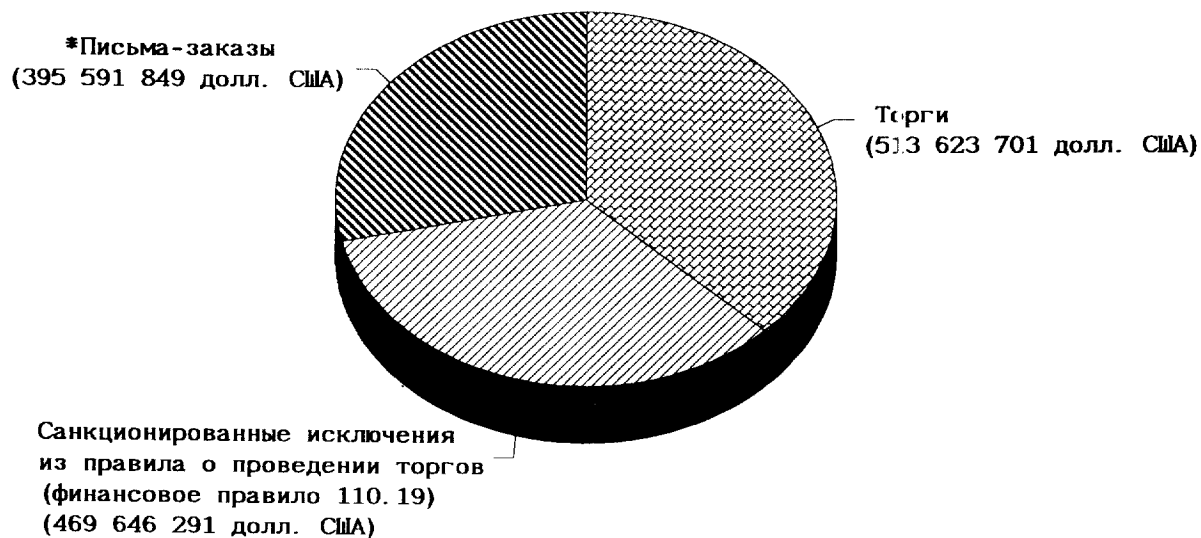
/...

Комитет по контрактам Центральных учреждений

Доля случаев, рекомендованных для утверждения, по основанию
для предоставления контракта

1 378 861 841 долл. США

1994 год



* Потребовавшие запросов о конкурентном ценообразовании.

/...

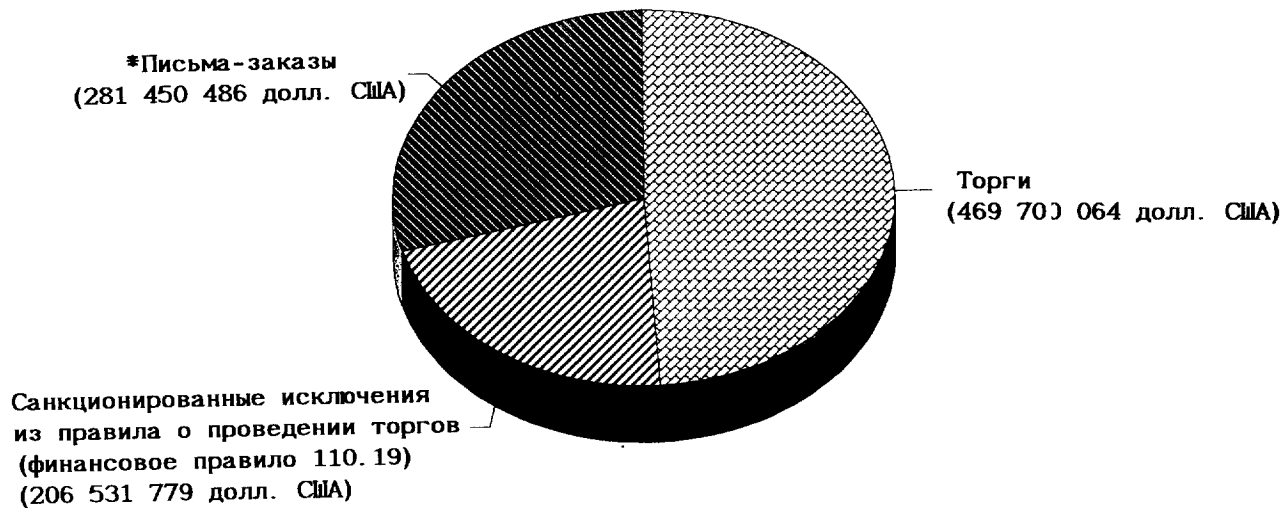
ПРИЛОЖЕНИЕ IV

Комитет по контрактам Центральных учреждений

Доля случаев, рекомендованных для утверждения, по основанию
для предоставления контракта

957 682 329 долл. США

Январь-сентябрь 1995 года

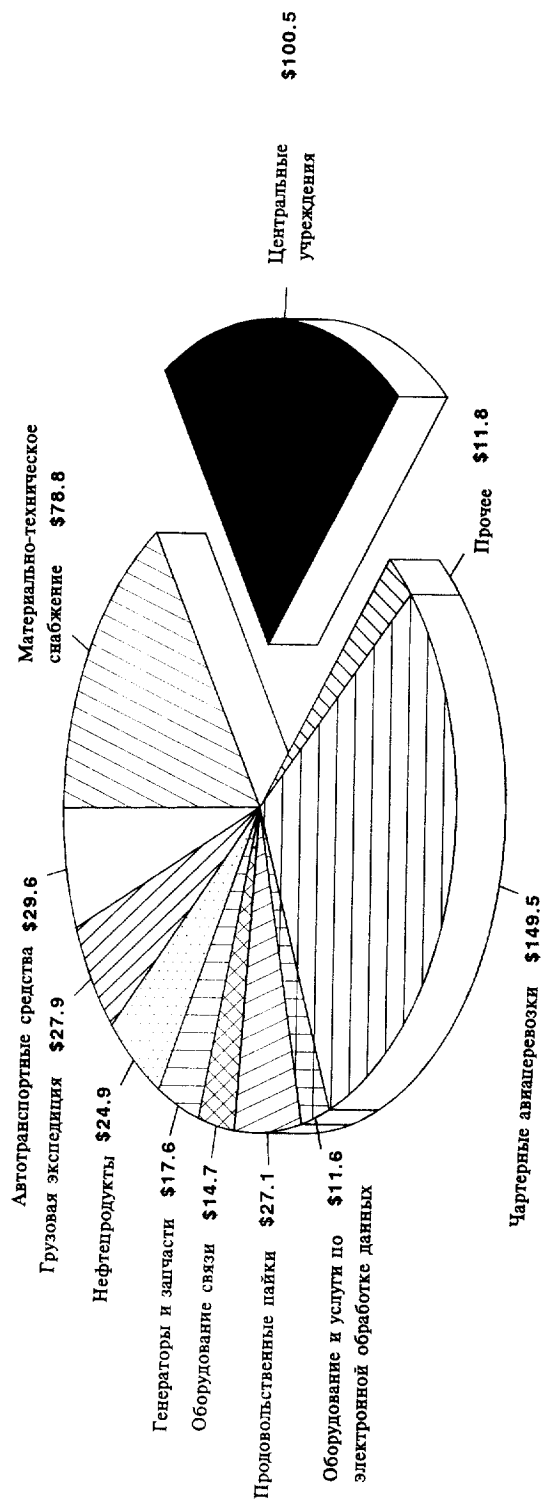


* Потребовавшие запросов о конкурентном ценообразовании.

Приложение V

Отдел материально-технического и транспортного обеспечения
Товары и услуги, закупленные в 1994 году а/

(Стоимость в млн. долл. США)

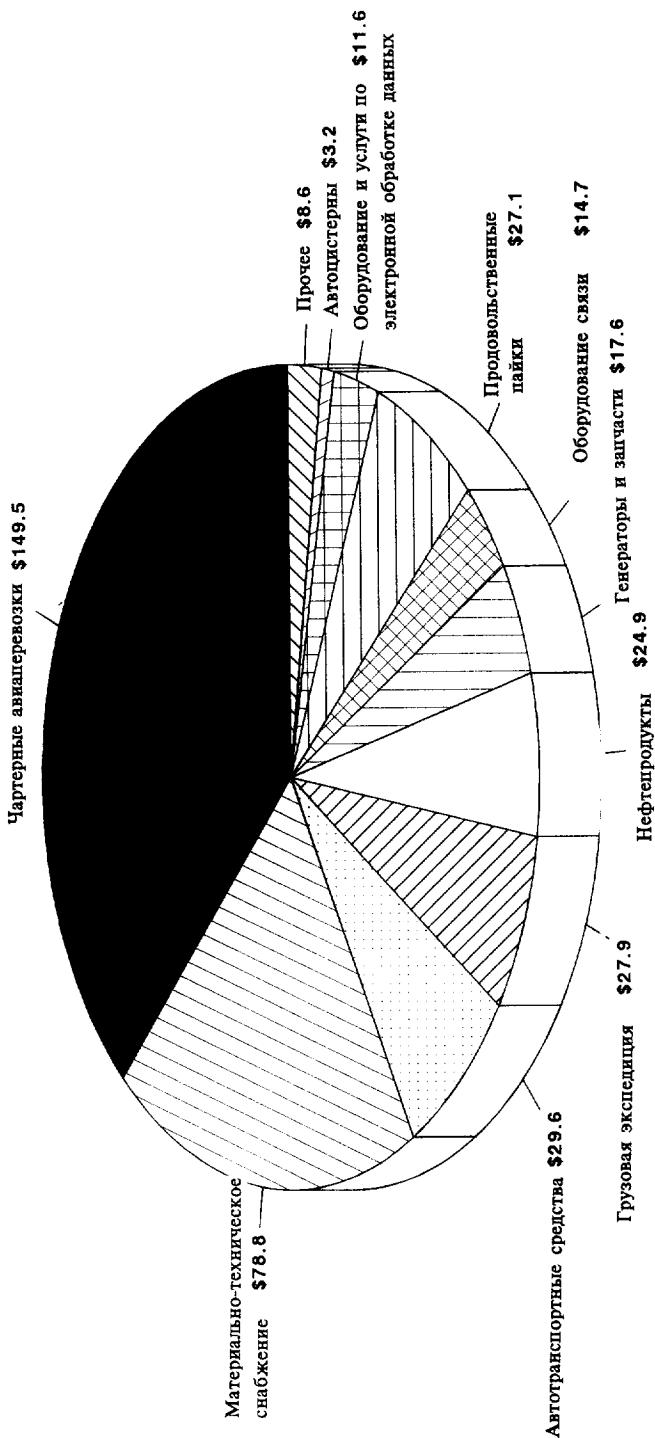


1...

а/ Общая стоимость закупок - 494,0 млн. долл. США

Отдел материально-технического и транспортного обеспечения
 Служба закупок для полевых миссий
 Товары и услуги, закупленные в 1994 году а/

(Стоимость в млн. долл. США)

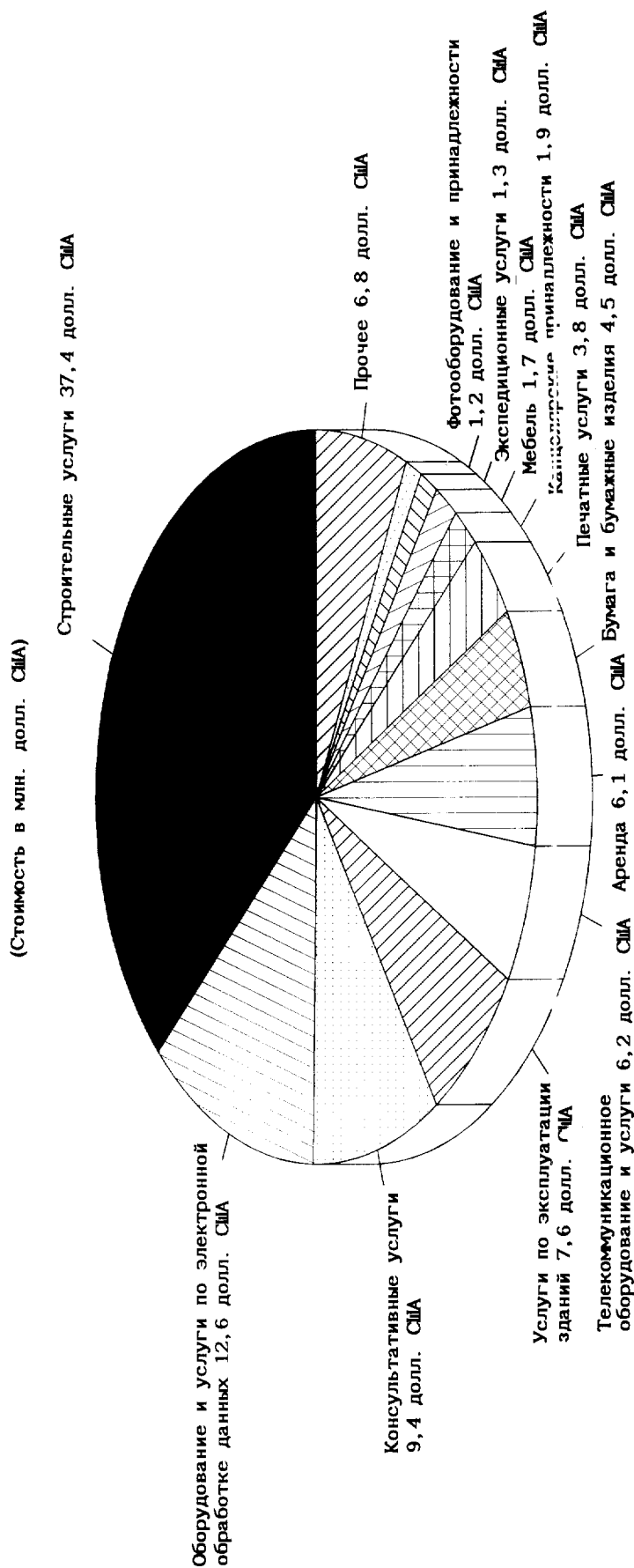


а/ Общая стоимость закупок - 393,5 млн. долл. США

ПРИЛОЖЕНИЕ VII

Отдел материально-технического и транспортного обеспечения
Служба материально-технического и транспортного обеспечения Централных учреждений и региональных отделений

Товары и услуги, закупленные в 1994 году а/

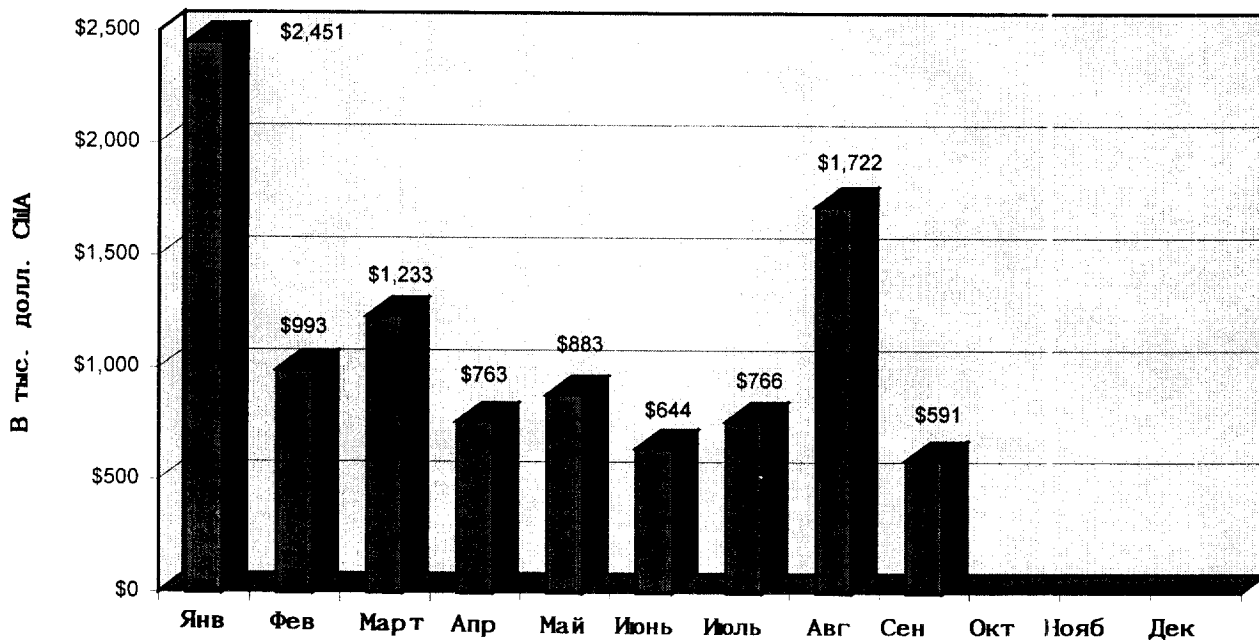


а/ Общая стоимость закупок - 100,5 млн. долл. США

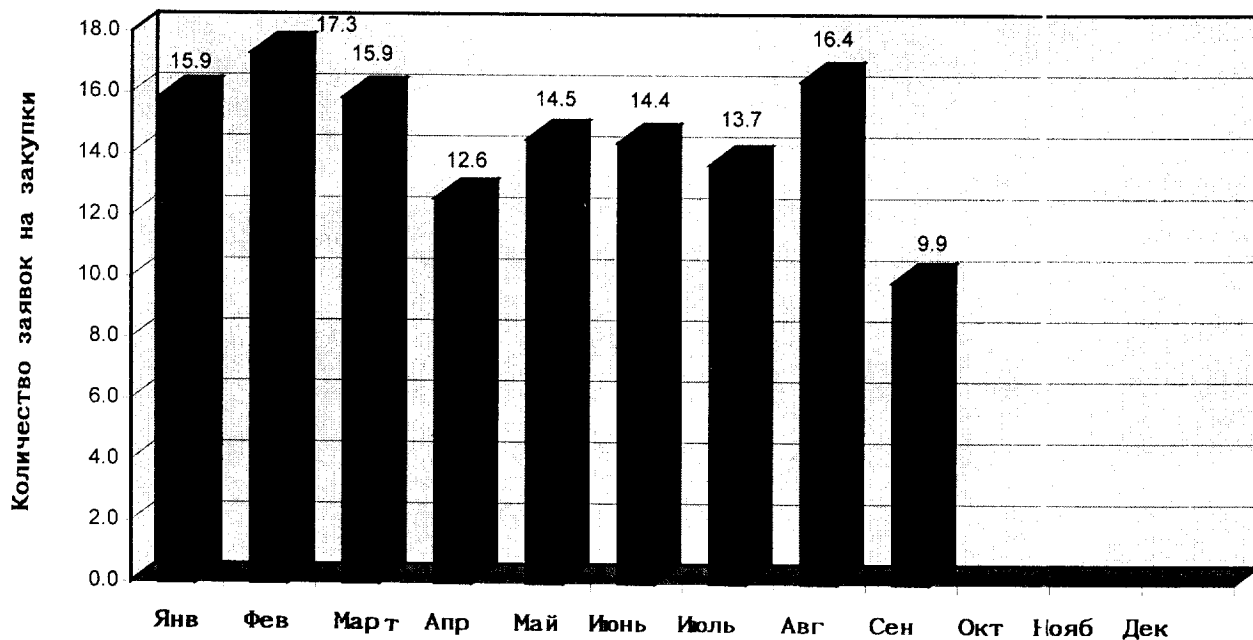
ПРИЛОЖЕНИЕ VIII

Отдел материально-технического и транспортного обеспечения

Январь-сентябрь 1995 года



Средняя стоимость на одного сотрудника по закупкам, в долларах



Среднее число заявок на закупки на одного сотрудника по закупкам
