



Distr.
GENERAL

A/52/813
5 March 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункты 114 и 143 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 48/218 в Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый ниже и направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора доклад об обзоре хода осуществления реформы закупочной деятельности.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению содержащиеся в нем выводы и соглашается с изложенными в нем рекомендациями.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Управления служб внутреннего надзора об обзоре
хода осуществления реформы закупочной деятельности

РЕЗЮМЕ

А. Краткое изложение результатов

В начале 90-х годов объем закупок в Организации существенно увеличился в результате роста спроса на товары и услуги в полевых миссиях. Однако в течение трех последних лет объем товаров и услуг, закупаемых Организацией Объединенных Наций, в среднем ежегодно сокращался с 500 млн. долл. США до приблизительно 310 млн. долл. США, главным образом в силу сокращения деятельности миротворческих миссий.

В 1994 году Группа экспертов высокого уровня по закупкам провела анализ процесса закупок и в декабре 1994 года выпустила доклад. Ход и прогресс в деле осуществления ее рекомендаций были изложены в докладе Генерального секретаря от 29 ноября 1996 года (А/С.5/51/9). Второй, более поздний доклад Генерального секретаря (А/52/534) был издан 27 октября 1997 года после того, как УСВН завершило свой обзор.

Целью настоящего обзора являлась проверка и оценка хода и прогресса в деле осуществления рекомендаций, вынесенных Группой экспертов высокого уровня по закупкам. Проведенный обзор показал, что процесс реформы закупочной деятельности идет полным ходом. Реорганизован Отдел закупок, близится к завершению разработка руководящих принципов закупочной деятельности и скорректированы установленные предельные суммы, выделяемые для закупок. Системы управленческой информации способны обеспечивать подготовку всей необходимой отчетности в области управления, и их эффективность может быть еще более повышена после завершения создания баз данных. Следует особо отметить, что в настоящее время в Отделе закупок работает персонал, обладающий достаточной квалификацией для выполнения порученных ему задач. Вместе с тем необходимо приложить дополнительные усилия для дальнейшего укрепления всего процесса закупок. К областям, вызывающим озабоченность, относятся профессиональная подготовка и опыт сотрудников по закупкам в полевых миссиях, выпуск руководства по закупочной деятельности, планирование закупочной деятельности и качество списка поставщиков.

В. Рекомендации

- Руководству следует рассмотреть вопрос об использовании услуг в области закупок и заключения контрактов, предлагаемых Управлением по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций, для проектов в области развития.
- Финансовые правила следует толковать как позволяющие начинать деятельность по закупкам до распределения средств и брать обязательства в отношении выделения средств в тех случаях, когда финансовые обязательства оперативно необходимы до утверждения бюджета.

- В отношении закупок услуг специалистов и медикаментов и товаров медицинского назначения не должно более применяться предусмотренное в Финансовых правилах исключение из правила о проведении торгов.
- Следует пересмотреть, завершить подготовку и своевременно опубликовать проект руководства по закупочной деятельности.
- Следует определить потребности в области профессиональной подготовки и разработать в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов официальную программу учебной подготовки, конкретно касающуюся закупок.
- Следует периодически ротировать сотрудников по закупкам между Центральными учреждениями и полевыми миссиями в целях повышения общей квалификации персонала по закупкам.
- Делегирование полномочий в области закупок следует осуществлять на начальном этапе действия полевой миссии, а их финансовые пределы должны отражать потребности миссии в области закупок и ее способность выполнять связанные с закупками обязанности.
- Следует более широко использовать имеющиеся возможности в области управленческой информации.
- Следует усовершенствовать процедуру регистрации поставщиков для обеспечения надежности списка поставщиков.
- Отдел закупок должен представлять доклады о прогрессе, достигнутом в отношении общесистемных контрактов.
- Направляющие заявки департаменты в сотрудничестве с Отделом закупок должны разрабатывать и представлять годовые планы закупочной деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	5
II. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА	4 - 6	5
III. ФИНАНСОВЫЕ ПРАВИЛА И ПЛАНИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ЗАКУПОК	7 - 18	6
А. Полномочия на принятие обязательств	7 - 10	6
В. Планирование закупочной деятельности	11 - 14	7
С. Исключение из правила о предложениях принять участие в торгах или направлять оферты	15 - 18	8
IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	19 - 21	10
V. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ	22 - 28	12
VI. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ	29 - 34	13
VII. СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ	35 - 41	15
VIII. ПОСТАВЩИКИ	42 - 50	16
IX. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	51 - 53	19

Приложение: Резюме хода осуществления рекомендаций по реформе
закупочной деятельности, вынесенных Группой
экспертов высокого уровня по закупкам 21

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В начале 90-х годов объем закупок в Организации существенно увеличился в результате роста спроса на товары и услуги в полевых миссиях. Однако в течение последних трех лет объем закупаемых Организацией Объединенных Наций товаров и услуг в среднем ежегодно сокращался с 500 млн. долл. США до приблизительно 310 млн. долл. США, главным образом в результате сокращения деятельности по поддержанию мира. Несмотря на такое сокращение, деятельность по закупкам по-прежнему остается одной из острых проблем для руководства и директивных органов.

2. В 1994 году Группа экспертов высокого уровня по закупкам, именуемая далее Группой экспертов, провела анализ закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций и выпустила доклад в декабре 1994 года. Ход и прогресс в деле осуществления ее рекомендаций был описан в докладе Генерального секретаря от 29 ноября 1996 года (А/С.5/51/9), именуемом далее докладом о реформе закупочной деятельности за 1996 год. Второй доклад Генерального секретаря на эту тему (А/52/534), именуемый далее докладом о реформе закупочной деятельности за 1997 год, был издан 27 октября 1997 года после того, как Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело свой обзор. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел меры, изложенные в докладе о реформе закупочной деятельности за 1997 год, и отметил в своем докладе Генеральной Ассамблее от 5 декабря 1997 года, что "Комитет считает, что, хотя процесс закупок существенно улучшился, ряд процедур [по реформе] еще не внедрен. Он надеется, что будут приложены все усилия по обеспечению соблюдения графика, приводимого в приложении II к докладу" (А/52/7/Add.3, пункт 7).

3. Целью проведенного УСВН обзора были проверка и оценка хода и прогресса в деле осуществления рекомендаций, вынесенных Группой экспертов. Обзор был проведен в период с марта по сентябрь 1997 года и включал анализ соответствующей документации, статистических данных, докладов по завершении миссий и докладов по обобщению накопленного опыта как в Департаменте по вопросам управления, так и в Департаменте операций по поддержанию мира. Подробные беседы были проведены также с компетентными должностными лицами Департамента по вопросам управления и Департамента операций по поддержанию мира. Замечания, полученные от Департамента по вопросам управления и Департамента операций по поддержанию мира соответственно 12 января и 2 февраля 1998 года, были учтены при подготовке настоящего доклада и отмечены в тексте курсивом. Общий обзор хода осуществления рекомендаций приводится в приложении к настоящему докладу.

II. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

4. Ранее Служба закупок и перевозок в Центральных учреждениях состояла из трех секций: секции закупок для полевых миссий; секции закупок для Центральных учреждений и постоянных отделений и секции транспорта. В январе 1996 года Служба закупок и перевозок была преобразована в Отдел материально-технического и транспортного обеспечения в ответ на рекомендацию Группы экспертов об устранении недостатков в работе секций. Новая организационная структура предусматривала наличие четырех секций: две товаро-закупочные секции, имеющие в целом восемь групп, специализирующихся на закупке конкретных товаров; вновь созданная секция вспомогательного обслуживания, занимающаяся вопросами управленческой информации и списком поставщиков, и транспортная секция. В ходе проведенного УСВН обзора транспортная секция была выведена из состава Отдела материально-технического и транспортного обеспечения и стала подчиняться непосредственно Управлению централизованного вспомогательного

обслуживания, а Отдел материально-технического и транспортного обеспечения был переименован в Отдел закупок. УСВН приветствует такое упорядочение порядка отчетности.

5. Группа экспертов рекомендовала, чтобы Отдел закупок нес функциональную ответственность за закупки в рамках бывшего Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению, чье Управление по контрактам и закупкам слилось с Отделом закупок в феврале 1998 года, в результате чего в Отделе появилась третья товаро-закупочная секция. УСВН приветствует такую давно назревшую консолидацию закупочных функций в Центральных учреждениях. Для проектов в области развития УСВН рекомендует руководству рассмотреть возможность использования услуг в области закупок и заключения контрактов, предлагаемых Управлением по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций, которое специализируется на поддержке проектов в области развития в плане руководства и закупок.

6. Отдел закупок и Отдел операций по поддержанию мира согласились с рекомендацией УСВН, однако Отдел закупок указал, что счета за вспомогательные услуги, выставяемые Управлением по обслуживанию проектов, являются важным фактором, который необходимо учитывать при вынесении решения о том, следует ли использовать его услуги в области закупок. УСВН считает, что счета за вспомогательные услуги, выставяемые Управлением по обслуживанию проектов, могут быть меньше по сумме, чем расходы на содержание соответствующих закупочных механизмов в Отделе закупок.

III. ФИНАНСОВЫЕ ПРАВИЛА И ПЛАНИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ЗАКУПОК

A. Полномочия на принятие обязательств

7. Группа экспертов рекомендовала в ожидании утверждения бюджета предоставлять соответствующим департаментам полномочия на принятие обязательств в объеме до 75 процентов от бюджетной сметы. Эта рекомендация была направлена на обеспечение гибкости в рамках закупочной деятельности с особым упором на полевые операции.

8. В этой связи УСВН отметило, что в меморандуме о взаимопонимании, подписанном между Контролером и заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира от 25 января 1995 года предусматриваются рамки, которые позволяют осуществлять закупочную деятельность в неотложных ситуациях без предварительного утверждения бюджета. Вкратце в меморандуме о взаимопонимании приводится расширенное толкование правила 110.6 Финансовых правил, в котором говорится, что Контролер "может утверждать обязательства под ассигнования текущего и будущего финансовых ресурсов, если они необходимы в интересах Организации Объединенных Наций". В меморандуме о взаимопонимании указывается, что полномочия, предоставляемые в соответствии с правилом 110.6 Финансовых правил, применяются в тех случаях, когда существуют "разумные предположения в отношении создания новой миссии или продления и/или расширения мандата действующей миссии". Кроме того, в меморандуме о взаимопонимании говорится, что "заявки на закупки ограничиваются основными начальными или текущими потребностями, совпадающими с мандатом, предоставленным Советом Безопасности. В случае новых или расширяемых миссий закупки ограничиваются максимум 75 процентами ассигнований, предусмотренных на эти цели в предложениях Генерального секретаря по бюджету". Кроме того, в нем конкретно перечисляются товары и услуги, которые необходимы для миротворческих миссий и которые подпадают под действие правила 110.6 Финансовых правил.

9. По мнению УСВН, в том что касается закупок, для которых не требуется применение правила 110.6 Финансовых правил и положений вышеупомянутого меморандума о

взаимопонимании, менее ограничительное толкование правила 110.5 Финансовых правил и корректировка процедур Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) придали бы дополнительную общую гибкость закупочной деятельности. Согласно правилу 110.5 Финансовых правил, "не могут заключаться никакие контракты и соглашения и не могут приниматься никакие обязательства какого бы то ни было характера на сумму свыше 1000 долл. США, прежде чем для покрытия любых расходов, которые могут возникнуть в течение финансового периода, не будут зарезервированы средства на счетах посредством регистрации обязательства". При нынешнем толковании это положение ставит начало процесса закупок в зависимость от ассигнования средств, а ограничители ИМИС не дают в таких случаях заполнить соответствующие заявки. Таким образом, если правило 110.5 Финансовых правил толковать ограничительно, то предварительные действия в области закупок, такие, как направление приглашения для участия в торгах или предложений направлять оферты, не могут быть инициированы, даже если в ходе этих начальных стадий и не требуется принимать какие-либо финансовые обязательства. Сохранение таких строгих ограничителей может привести к дополнительным расходам для Организации, поскольку будет потеряно ценное время в ожидании утверждения бюджета и будет не хватать времени для обеспечения товаров и услуг, как только будет утверждено финансирование. Это зачастую может приводить к заключению контрактов без наличия какой-либо конкуренции или к направлению в комитеты по контрактам представлений на закупки *ex-post facto*.

10. По мнению УСВН, правило 110.5 Финансовых правил не запрещает планирования закупочной деятельности или ее начальных этапов, а лишь не дает брать финансовые обязательства перед поставщиками. В целях облегчения неотложных закупок до окончательного утверждения средств следует разрешать оформление заявок и направление приглашений для участия в торгах или предложений направлять оферты, а также последующую техническую и финансовую оценку заявок и предложений. Следует скорректировать контрольные механизмы ИМИС, с тем чтобы предусмотреть такого рода действия в том случае, когда заявки классифицируются в качестве неотложных потребностей. В целом УСВН полагает, что такое менее ограничительное толкование правила 110.5 Финансовых правил можно было бы применять к полевым миссиям в тех случаях, когда можно разумно предполагать, что их мандат будет продлен.

В. Планирование закупочной деятельности

11. Группа экспертов рекомендовала разрабатывать ежегодный план закупок. Департамент операций по поддержанию мира играет главную роль в процессе закупок для новых и действующих полевых миссий. Вместе с тем политические, военные, инфраструктурные, гуманитарные условия могут быть неустойчивыми, особенно на первоначальных этапах полевых операций. Постоянно меняющиеся предположения как до, так и после официального учреждения полевых миссий Советом Безопасности создают огромные трудности в планировании закупочной деятельности и зачастую приводят к задержкам в осуществлении закупок. Кроме того, зачастую сроки подачи заявок, рассылки предложений принять участие в торгах представления оферт, проведения технической оценки и выполнения заказов затягиваются.

12. Полевые миссии с устоявшейся административной системой и системой материально-технического обеспечения находятся в лучшем положении с точки зрения планирования закупок необходимых товаров и услуг. Тем не менее во многих случаях возможны исключения в связи с потребностью в срочных закупках. Ввиду того факта, что бюджетный период для большинства миссий по поддержанию мира был увеличен до 12 месяцев, УСВН рекомендует Департаменту операций по поддержанию мира в сотрудничестве с Отделом закупок разрабатывать ежегодные планы закупок для действующих полевых миссий. Ежегодные планы закупок должны также представляться департаментами и управлениями в Центральных учреждениях, в которых

потребности в товарах и услугах, как правило, предсказуемы. Эти процедуры планирования должны также быть включены в руководство по закупочной деятельности.

13. Представление Департаментом операций по поддержанию мира докладов по обобщению накопленного опыта и по завершении миссий представляет собой положительный шаг на пути улучшения планирования закупочной деятельности, и усилия Департамента операций по поддержанию мира и Отдела закупок по использованию этой информации в процессе закупочной деятельности заслуживают высокой оценки.

14. Группа экспертов рекомендовала также расширять применение общесистемных или всеобъемлющих закупочных контрактов в целях рационализации всего процесса закупочной деятельности. Такие контракты позволяют Организации приобретать неустанавливаемое заранее количество товаров и услуг по фиксированным ценам в течение конкретно определенного периода времени и являются важным инструментом планирования. Уже предоставлен ряд таких контрактов на закупку товаров, необходимых полевым миссиям, а на момент проведения настоящего обзора на стадии подготовки находился общесистемный контракт на закупку пайков. Вместе с тем необходимо собрать и представить надежные статистические данные, подтверждающие прогресс в этой области.

С. Исключение из правила о предложениях принять участие в торгах или направлять оферты

15. Финансовое правило 110.19f, в котором предусматриваются исключения из правила о предложениях принять участие в торгах в отношении услуг специалистов, более не представляется обоснованным ввиду наличия конкуренции между поставщиками таких услуг. Поэтому УСВН считает, что должно стать правилом получение услуг специалистов на основе проведения торгов. Финансовым правилом 110.19g предусматривается также, что без проведения торгов могут приобретаться медикаменты, медицинские материалы, больничные и хирургические материалы или средства протезирования. Такое исключение из правила о проведении торгов могло быть обоснованным, когда цены на такие товары подлежали государственному регулированию. Вместе с тем в условиях нынешних международных товарных рынков, на которых можно приобрести непатентованные товары по конкурентным ценам, исключение из правил в отношении этих товаров более необоснованно и может ограничить возможности Организации приобретать их на наиболее выгодных условиях. Финансовое правило 110.19h должно применяться в исключительных случаях, когда проведение торгов не принесет удовлетворительных результатов. В соответствии с этим правилом контракты могут предоставляться без проведения торгов, когда "помощник Генерального секретаря по общему обслуживанию или другой сотрудник, уполномоченный согласно правилу 110.16, принимает решение о том, что открытые торги или предложения направлять оферты удовлетворительных результатов не принесут. В таких случаях соответствующие причины излагаются письменно".

16. Департамент операций по поддержанию мира выразил мнение о том, что в целях удовлетворения потребностей в области планирования закупочной деятельности реформа закупочной деятельности должна выходить за рамки рекомендаций, вынесенных как Группой экспертов высокого уровня, так и УСВН, для того чтобы она отвечала удовлетворению потребностей операций по поддержанию мира и других полевых миссий. Департамент операций по поддержанию мира считал, что на Канцелярию заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира следует возложить финансовые полномочия по проведению закупочной деятельности в рамках бюджетов полевых миссий. Он заявил также, что руководители программ в Центральном учреждениях и на местах должны иметь возможность утверждать контракты в неотложных ситуациях; Департамент операций по поддержанию мира должен иметь полномочия

назначать должностных лиц для заключения контрактов и принятия финансовых обязательств, включая предоставление всего объема полномочий руководителю миссии в течение первых шести месяцев ее действия; полномочия по осуществлению закупок должны предоставляться незамедлительно с началом миссии в целях обеспечения быстрого осуществления местных закупок для удовлетворения неотложных потребностей; и комитеты по контрактам должны располагать полномочиями по утверждению контрактов до начала фактического процесса закупок в целях удовлетворения предполагаемых потребностей. Департамент выразил также мнение о том, что в целях удовлетворения оперативных потребностей операций по поддержанию мира следует разработать отдельный комплекс положений и правил закупочной деятельности конкретно для операций по поддержанию мира. Более того, он заявил, что существует необходимость принятия директивных положений, которые предоставят ему полномочия по принятию финансовых обязательств в объеме до 75 процентов от предполагаемого бюджета.

17. Отдел закупок отметил, что он "может рассылать и рассылает предложения направлять оферты до финансирования" с надлежащим обоснованием и что, как правило, основными препятствиями на пути своевременного осуществления закупок являются задержки в финансировании и представление неконкретизированных заявок. Отдел заявил также, что инструментом для такой закупочной деятельности являются меморандумы о взаимопонимании.

18. По мнению УСВН, вопросы о процедурах ускоренного осуществления закупок и предоставлении финансовых полномочий носят очень важный характер, особенно для миссий по поддержанию мира на этапе планирования и в процессе значительного расширения. В предыдущем докладе, озаглавленном "Углубленная оценка работы Департамента по гуманитарным вопросам" (E/AC.51/1997/3), УСВН рекомендовало, в частности, что следует разработать специальные чрезвычайные правила и процедуры в целях удовлетворения потребностей, возникающих в связи с чрезвычайной деятельностью Департамента, и решения смежных вопросов, касающихся кадровых и закупочных процедур. До разработки этих специальных правил и процедур осуществление рекомендаций УСВН в отношении толкования финансового правила 110.5, применения финансового правила 110.6, разработки ежегодных планов закупок и расширения использования общесистемных контрактов может привести к сокращению сроков выполнения заказов и содействовать более эффективному удовлетворению оперативных потребностей подающих заявки департаментов.

IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

19. В декабре 1994 года Группа экспертов рекомендовала подготовить документ с изложением политики в отношении закупочной деятельности, документ о процедурах закупочной деятельности и нормативное оперативное руководство. В марте 1995 года УСВН также рекомендовало в своем окончательном докладе об углубленной оценке операций по поддержанию мира: начальный этап (E/AC.51/1995/2 и Corr.1) пересмотреть руководство по закупочной деятельности и выпустить его к концу 1995 года. В разработке нового руководства по закупочной деятельности, в котором излагаются политика и процедуры закупочной деятельности и в определенной степени нормативные оперативные процедуры, достигнут определенный прогресс. Вместе с тем на момент настоящего обзора руководство по закупочной деятельности все еще находилось на стадии разработки проекта. УСВН отмечает сделанное в докладе 1997 года о реформе закупочной деятельности заявление о том, что первый квартал 1998 года будет окончательным сроком для завершения подготовки и выпуска руководства по закупочной деятельности. Затем окончательный вариант должен быть выпущен в печатном виде и размещен во внутренней сети Организации Объединенных Наций для обеспечения широкого охвата пользователей.

20. УСВН проанализировало проект руководства и отметило, что в нем функции Отдела закупок определены в целом хорошо и даются надлежащие руководящие указания в плане проведения большинства закупочных операций. Вместе с тем, для того чтобы этот документ служил всеобъемлющим руководством для сотрудников по закупкам и подающих заявки департаментов, УСВН считает, что в руководство по закупочной деятельности необходимо дополнительно внести следующее:

- изложение задач, подтверждающее необходимость соблюдения принципов проведения конкурентных торгов, получения наиболее выгодных условий и приверженности надлежащему обслуживанию клиентов в целом;
- кодекс поведения и профессиональные и этические нормы для сотрудников по закупкам. Во избежание конфликта интересов финансового характера и оказания ненадлежащего влияния в такой кодекс можно было бы включить ограничения в отношении найма, запрещающие сотрудникам на связанных с закупочной деятельностью должностях принимать предложения работать у подрядчиков Организации Объединенных Наций на должностях, которые предусматривают поддержание прямых контактов с Отделом закупок или подающими заявки департаментами. По той же причине бывшие сотрудники подрядчиков Организации Объединенных Наций не должны наниматься на связанные с закупочной деятельностью должности в Организации в течение конкретно определенного периода времени. УСВН согласно также с предложением одного из старших сотрудников по закупкам определить допустимые и недопустимые действия в связи с закупочной деятельностью – руководящие принципы с изложением практических примеров проявления ненадлежащих действий или конфликта интересов;
- процедуры по урегулированию жалоб, протестов в связи с торгами и т.д. и определение роли руководящего сотрудника по связям с поставщиками, должность которого учреждена в Канцелярии Помощника Генерального секретаря по вопросам централизованного вспомогательного обслуживания;
- руководящие принципы процесса назначения торгов, т.е. в отношении того, когда следует использовать рекламные средства, список поставщиков и одновременно оба этих метода;
- заявление о политике использования брокеров;
- заявление о политике координации вопросов закупочной деятельности с другими учреждениями Организации Объединенных Наций;
- определение непосредственных оперативных потребностей (называемых также "неотложные потребности") и процедур осуществления срочных закупок, особенно в связи с применением финансового правила 110.19;
- стандартные процедуры планирования закупочной деятельности и меры контроля для обеспечения адекватных сроков между датами подачи заявок и выполнения заказов;
- усовершенствованные критерии оценки в отношении новых бланков заявлений для поставщиков;
- руководящие принципы обзора предложений и оферт, согласования цены и анализа предлагаемых расходов/цен;

- раздел по статистическим данным для систем управленческой информации, который включался в один из более ранних проектов руководства;
- раздел, посвященный передаче полномочий отделениям вне Центральных учреждений и полевым миссиям;
- образцы стандартных контрактов, заранее утвержденных Управлением по правовым вопросам;
- руководящие принципы контроля за осуществлением контрактов и описания функций и обязанностей Отдела закупок и пользователей в связи с обеспечением выполнения контрактов;
- определение общесистемных контрактов и руководящие принципы их применения;
- требования к документации для обеспечения возможности ревизии и четкого принятия решений в отношении отбора поставщиков.

21. Отдел закупок отметил, что Рабочая группа по общим службам закупочной деятельности осуществляет разработку проекта описания задач. Отдел заявил также, что следует запросить заключение Управления по правовым вопросам в отношении возможности установления ограничений в области найма конкретно в отношении сотрудников Отдела закупок. Далее Отдел закупок указал, что Целевая группа по общим службам готовит документ с изложением политики в отношении координации вопросов закупочной деятельности с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, и указал на то, что текст этого документа должен быть включен в руководство по закупочной деятельности. Отдел отметил также, что было бы полезным вынесение более конкретных руководящих указаний УСВН по вышеупомянутым вопросам. Департамент операций по поддержанию мира сообщил, что он завершает разработку обширных замечаний по проекту руководства, которые будут представлены Отделу закупок. УСВН призывает Отдел закупок рассмотреть замечания Департамента операций по поддержанию мира в отношении окончательного варианта руководства по закупочной деятельности.

V. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ

22. Во время проведения своего исследования Группа экспертов пришла к выводу о том, что руководители и сотрудники по закупкам не обладают надлежащей компетентностью и квалификацией, что отчасти объясняется общим недостатком конкретной подготовки по вопросам закупок. УСВН изучило личные дела 20 сотрудников категории специалистов в Центральных учреждениях и установило, что более 90 процентов из них имеют квалификацию и/или опыт, связанные с закупочной деятельностью. Пятнадцать процентов сотрудников имеют опыт государственных закупок и 10 процентов имеют опыт военных закупок. УСВН установило, что сотрудники по закупкам, выполняющие сложные задания, как представляется, обладают надлежащей квалификацией и опытом. Опыт работы в области закупочной деятельности старших сотрудников по закупкам уровня С-4 и С-5 составляет в среднем 17 лет. В соответствии с рекомендацией Группы экспертов был назначен координатор по информационной технологии. УСВН пришло к выводу о том, что Отдел закупок, пройдя через период высокой текучести кадров, в настоящее время создал ядро опытных сотрудников по закупкам и что подавляющее большинство сотрудников Отдела закупок имеют необходимую квалификацию для выполнения порученных им функций.

23. Проведенный обзор показал, что в отличие от Центральных учреждений на местах по-прежнему имеются проблемы. Из имеющихся на местах 86 сотрудников по закупкам УСВН изучило данные по 21 сотруднику категории специалистов и 6 сотрудникам полевой службы. Шестьдесят два процента этих сотрудников имеют опыт работы в области закупок как внутри Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, а 38 процентов не имеют опыта внешних закупок. Ни один из сотрудников полевой службы не имеет опыта внешних закупок или другой квалификации в области закупочной деятельности, и только 10 процентов сотрудников категории специалистов имели предыдущий опыт работы в области закупок в Центральных учреждениях. Было отмечено также, что сотрудники категории специалистов в Центральных учреждениях не имеют возможности для обмена опытом с сотрудниками полевых миссий. Поэтому УСВН настоятельно рекомендует Отделу закупок разработать политику, при которой ротация сотрудников по закупкам между Центральными учреждениями и полевыми миссиями стала бы неотъемлемой частью развития их карьеры.

24. Были рассмотрены также квалификация и опыт трех сотрудников, прикомандированных правительствами. Все три сотрудника обладают надлежащей квалификацией и опытом в области закупочной деятельности, при этом опыт их работы в этой области составляет в среднем 14 лет. Отдел закупок отметил, что использование сотрудников, прикомандированных правительствами, будет сведено на нет в 1998 году.

25. Группа экспертов рекомендовала провести подготовку по вопросам использования систем ИМИС и "Риэлити", и сотрудники прошли такой курс обучения. Группа рекомендовала также провести программу подготовки по вопросам закупок, и эта рекомендация была подтверждена в докладе 1996 года о состоянии закупочной деятельности. Кроме того, Группа рекомендовала провести анализ компетентности сотрудников управленческого звена, определить конкретные потребности в обучении сотрудников руководящего и управленческого звена и обеспечить возможности для их дополнительной общей подготовки. В ходе обзора было установлено, что сотрудники прослушали несколько учебных курсов. В ноябре 1995 года сотрудники Отдела закупок участвовали в четырехэтапной программе подготовки по вопросам закупок, организованной Управлением по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций, при этом продолжительность каждого этапа составляла от двух до четырех дней. В 1996 и 1997 годах некоторые сотрудники Отдела прослушали два дополнительных курса, и на момент проведения обзора четыре новых сотрудника проходили обучение на рабочем месте в Отделе закупок до своего назначения на работу в полевые миссии.

26. Усилия Отдела закупок в области подготовки персонала заслуживают похвалы. Тем не менее УСВН призывает Отдел провести дальнейшее изучение своих потребностей в области подготовки по вопросам закупок в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов. Эта подготовка должна включать систематизированное обучение младших сотрудников категории специалистов на рабочем месте, разработку официальной учебной программы для сотрудников по закупкам как в Центральных учреждениях, так и на местах и обучение старших сотрудников методам управления. Согласно докладу 1997 года о состоянии закупочной деятельности, этот процесс уже начался.

27. Группа экспертов рекомендовала Отделу закупок внедрить систему учета квалификации и опыта сотрудников по закупкам, и УСВН также призывает Отдел разработать систему кадрового учета, отражающую, например, потребности в обучении и повышении квалификации сотрудников, для использования старшими сотрудниками в качестве инструмента управления.

28. Отдел закупок и Департамент операций по поддержанию мира согласились с вышеизложенными замечаниями и рекомендациями.

VI. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

29. Группа экспертов первоначально рекомендовала упразднить местные комитеты по контрактам, которые проводят обзор принимаемых закупочных решений в местных отделениях. Однако впоследствии она согласилась с мнением старшего руководства о необходимости сохранения и укрепления процесса местных комитетов по контрактам. В результате предельные показатели местных комитетов по контрактам были увеличены до максимального уровня 200 000 долл. США для отделений за пределами Центральными учреждений и полевых миссий. Увеличение предельных сумм заслуживает одобрения, поскольку они: отражают закупочные потребности отделений и миссий; учитывают их способность ответственно распоряжаться выделенной суммой в пределах установленного лимита; периодически рассматриваются и в случае необходимости корректируются. В докладе 1997 года о состоянии закупочной деятельности указано, что этот процесс уже начался, о чем свидетельствует снижение предельного показателя объема закупок для некоторых более мелких миссий.

30. Кроме того, Группа экспертов рекомендовала Комитету по контрактам Центральными учреждениями предварительно проверять только системные контракты и осуществлять процесс качественного анализа по всем другим решениям в области закупок. УСВН считает, что Отделу закупок следует внимательным образом изучить дополнительные меры контроля, которые обеспечиваются процессом обзора Комитета по контрактам, прежде чем принимать решение об осуществлении этой реформы. В отношении некоторых видов товаров и услуг, таких, как государственные коммунальные услуги, цены, на которые регулируются принимающей страной, УСВН, однако, пришло к выводу о том, что проводимый Комитетом по контрактам обзор может не потребоваться. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этим выводом и отметил, что старшему сотруднику по закупкам следует предоставить в таких случаях полномочия на утверждение предоставления контрактов.

31. В соответствии с рекомендацией Группы экспертов сотрудникам по закупкам в Отделе закупок были направлены подробные письма о делегировании полномочий. Было рекомендовано также направить образцы писем о делегировании полномочий отделениям за пределами Центральными учреждениями, полевым миссиям и международным уголовным трибуналам. Результаты обзора показали, что письма о делегировании полномочий для полевых миссий хранятся в Департаменте операций по поддержанию мира, а в ходе очередных поездок ревизоров в миссии по поддержанию мира было установлено, что эта информация доведена до их сведения. По мнению УСВН, крайне важно, чтобы полномочия делегировались полевым миссиям с самого начала операций.

32. Группа экспертов рекомендовала ввести практику выдачи авансов на закупки на местах в размере 5000 долл. США специально для недорогостоящих закупок в целях удовлетворения повседневных потребностей. Согласно докладу 1996 года о состоянии закупочной деятельности, это предложение было принято к рассмотрению. Введение практики выдачи авансов на закупки может облегчить принятие закупочных решений, поскольку для осуществления небольших закупок появятся наличные средства, в отношении которых не будут действовать ограничения в размере 50 или 100 долл. США на одну закупку, введенные в отношении расходования мелких денежных сумм. Однако альтернативный вариант использования уже имеющихся в кассе авансов позволит избежать проблем контроля и ненужного риска. Предыдущие ревизии показали, что оба механизма используются в полевых миссиях с удовлетворительными результатами.

33. В Центральными учреждениями Управление централизованного вспомогательного обслуживания приступило к изучению возможности внедрения упрощенной системы осуществления недорогостоящих закупок (на сумму до 2500 долл. США). Используемые в настоящее время в

ИМИС инструменты контроля не проводят различий между дорогостоящими и недорогими закупками, и любые изменения в процедурах осуществления недорогих закупок потребовали бы изменения программного обеспечения ИМИС. На момент проведения настоящего обзора решение по предлагаемым процедурам осуществления недорогих закупок еще не было принято. УСВН приветствует эти усилия по упорядочению процесса закупок, благодаря которому улучшится управление рисками и меры контроля будут сосредоточены в важных в финансовом отношении областях. Поэтому внедрение такой новой процедуры заслуживает одобрения.

34. Отдел закупок в целом согласился с вышеизложенными замечаниями и отметил, что совместно с соответствующими управлениями он работает над завершением исследования по вопросу о недорогих закупках. Департамент операций по поддержанию мира заявил, что финансовые лимиты следует заменить делегированием полномочий на проведение торговых и сервисных закупок.

VII. СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

35. Группа экспертов рекомендовала руководителям закупок определить свои потребности в области управленческой информации и критически проанализировать представляемую в настоящее время отчетность по вопросам управленческой информации. В этом направлении были предприняты первые шаги, и в апреле 1996 года была введена новая система отчетности, предусматривающая представление 30 стандартных и целого ряда индивидуализированных отчетов руководителей о состоянии заявок, заказов на поставку и компаний-продавцов. Однако УСВН считает, что для сбора и использования управленческой информации в качестве эффективного инструмента осуществления закупочной деятельности необходимо разработать всеобщую стратегию. В настоящее время всеобъемлющая система информации отсутствует. Секция вспомогательного обслуживания в Отделе закупок обслуживает систему "Риэлити", в одной из секций товарных закупок имеется еще одна отдельная база данных о закупках, и индивидуальные группы ведут собственные базы данных по своим конкретным товарам. В результате сбор данных проводится неэффективно, и, поскольку они вводятся в отдельные базы данных, отсутствует возможность их централизованного поиска.

36. Система "Риэлити" и ИМИС связаны через ежедневную пакетную обработку данных. Если заявки, связанные с контрактами, вводились в ИМИС, то сами контракты, в зависимости от их типа, вводились в систему "Риэлити", в ИМИС или в другую базу данных. Данные, вводимые в модуль предложений в системе "Риэлити", позволяют покупателям выбирать продавцов, делать предложения и анализировать оферты. Они обеспечивают также Секции вспомогательного обслуживания возможность представления централизованной отчетности о направлении продавцам просьб о представлении предложений и их отборе. По мнению УСВН, использование модуля предложений следует поощрять при принятии любых закупочных решений в целях обеспечения всеобъемлющего характера базы данных.

37. В ИМИС содержится также закупочный каталог наиболее часто заказываемых Организацией Объединенных Наций товаров. Было отмечено, что ответственность за обслуживание и ведение каталога не было возложено ни на одну из секций Отдела закупок. Хотя Департамент операций по поддержанию мира разработал общие спецификации для определенных видов товаров, в каталог ИМИС не были включены многие наименования товаров, часто закупаемые для полевых миссий, такие, как запасные части, инженерная техника и сборные дома. По мнению УСВН, разработка более всеобъемлющего каталога закупок помогла бы покупателям и составителям заявок в процессе закупочной деятельности, особенно если эта информация будет доступна в интерактивном режиме пользователям в полевых миссиях и отделениях за пределами Центральных учреждений.

38. УСВН поощряет усилия Отдела закупок и Департамента операций по поддержанию мира по разработке единообразного формата представления данных о закупках и соблюдению крайнего срока внедрения общей системы отчетности, намеченного на март 1998 года, как указано в докладе 1997 года о состоянии закупочной деятельности. Имеющиеся системы отчетности руководителей способны фиксировать большую часть необходимых данных, однако их совершенствованию способствовали бы следующие меры:

- подготовка информации о времени между датами оформления заявки, распространения документов с просьбой о представлении предложений, крайним сроком представления предложений и поставкой товаров или услуг в качестве инструмента планирования закупок;
- подготовка централизованной информации об основаниях для предоставления контрактов, т.е. после проведения торгов, без проведения торгов и причины отказа от их проведения. В настоящее время такая информация имеется только в Комитете по контрактам;

- предоставление департаментами-пользователями Отделу закупок регулярных и своевременных планов закупок;
- введение централизованной базы данных о выполнении продавцами своих обязательств в помощь сотрудникам по закупкам в процессе проведения торгов и отбора;
- подготовка отчетности с указанием того, сколько раз продавцам предлагалось представить предложения, сколько раз они отвечали на предложение или сколько раз с ними заключались контракты, для использования при составлении и ведении списка поставщиков;
- внедрение автоматизированной функции при ведении списка продавцов, помогающей обеспечивать беспристрастность при направлении просьб о представлении предложений.

39. УСВН с удовлетворением отмечает успешную разработку информационной страницы по вопросам закупок (<http://www.un.org/depts/ptd>), на которой содержатся общая информация и перечень предоставленных в последнее время крупных контрактов. Компании могут взять оттуда комплект форм для регистрации в качестве поставщиков для последующего электронного представления.

40. Группа экспертов рекомендовала также провести полную инвентаризацию существующих товарно-материальных запасов и их состояния. УСВН с удовлетворением отмечает, что в настоящее время в Департаменте операций по поддержанию мира вводится глобальная система управления товарно-материальными запасами, представляющая собой централизованную систему инвентаризации, охватывающую все полевые миссии. Эта система должна во многом помочь в обеспечении более эффективного и действенного процесса планирования закупок.

41. Отдел закупок в целом согласился с вышеизложенными замечаниями и указал, что централизованная база данных о выполнении продавцами своих обязательств, система представления продавцами отчетности и электронная система отбора поставщиков разрабатываются для внедрения в 1998 году.

VIII. ПОСТАВЩИКИ

42. Группа экспертов рекомендовала полностью обновить список поставщиков (база данных, на основании которых производится отбор компаний для участия в процессе закупок) и обратиться к государствам-членам с просьбой рекомендовать отвечающим предъявляемым требованиям национальным компаниям подать заявления о регистрации. Положение уже отчасти улучшилось, однако надежность списка следует еще более повысить. Всем 4700 поставщикам из старого списка было предложено пройти перерегистрацию, и 1250 поставщиков сделали это. Отдел закупок также обратился ко всем государствам-членам с просьбой распространить информацию о порядке регистрации среди отвечающих предъявляемым требованиям национальных поставщиков, с тем чтобы обеспечить более широкое географическое распределение, как это было предложено Группой экспертов. Отдел закупок также планировал провести для них осенью 1997 года брифинги по вопросам регистрации. Эти усилия заслуживают высокой оценки, особенно с учетом того, что во время проведения обзора 120 из 185 государств-членов не были представлены в списке.

43. Как указывалось в докладе о реформе закупочной деятельности за 1997 год, было зарегистрировано в общей сложности 3000 поставщиков. УСВН приветствовало усилия Отдела закупок по расширению списка поставщиков, отметив необходимость обеспечения того, чтобы зарегистрированные компании отвечали качественным критериям. Было отмечено, что фактически

задействовались, т.е. получали контракты, лишь около четверти зарегистрированных компаний. Отдел начал подготавливать данные о прошлых тенденциях в том, что касается задействования поставщиков, которые могут позволить выявить незаинтересованных поставщиков, например те зарегистрированные компании, которые не отвечали на предложения принять участие в торгах.

44. В докладе о реформе закупочной деятельности за 1996 год указывалось, что "процесс полной регистрации поставщика должен быть завершен в течение 90 дней с момента выдачи контракта. Если поставщик не зарегистрирован, то в этом случае ему предлагается подать соответствующее заявление и доказать, что он отвечает предъявляемым к нему требованиям, до того, как ему будет предложено принять участие в будущих торгах или направить оферты" (A/C.5/51/9, пункт 24). Поэтому незарегистрированные поставщики не могут быть охвачены в рамках процесса закупочной деятельности Организации Объединенных Наций. В ходе процесса регистрации тот или иной поставщик может оставаться в предварительном списке, который можно рассматривать как перечень заинтересованных компаний, в течение периода продолжительностью до 90 дней. Те компании, которые представляют предложения после ознакомления с рекламными объявлениями, могут не фигурировать в списке, и в этом случае процесс регистрации должен быть начат безотлагательно, а поставщик, если он будет признан отвечающим требованиям, должен быть включен в постоянный, а не в предварительный список. На момент проведения настоящего обзора в предварительном списке значилась 861 компания, из которых более 300, или 35 процентов, фигурировали в этом списке в течение периода продолжительностью более 90 дней.

45. Каких-либо механизмов контроля, призванных не допускать направление предложений об участии в торгах тем поставщикам, которые включены в предварительный список, или заключение с ними контактов, не имелось. В 1996 году с шестью поставщиками, включенными в предварительный список, было заключено 20 новых или возобновленных контрактов на общую сумму 7 млн. долл. США. В том же году с еще 11 поставщиками было заключено 28 новых или возобновленных контрактов на сумму 49 млн. долл. США, несмотря на то, что они не были включены ни в предварительный, ни в окончательный список поставщиков. В этой связи УСВН считает, что Отделу закупок следует принять меры в целях повышения надежности списка поставщиков, а если 90-дневный предельный срок регистрации является нереалистичным, то его следует пересмотреть.

46. В ходе обзора также обнаружилось, что ряд договоров о фрахте воздушных судов был заключен с подрядчиками, включенными в предварительный список, или не включенными ни в какой список. При заключении контрактов на предоставление услуг такого типа использовался отдельный перечень приемлемых с технической точки зрения подрядчиков, подготовленный Департаментом операций по поддержанию мира. Хотя УСВН подтверждает важность предварительного отбора поставщиков по техническим критериям, оно считает, что этот перечень подрядчиков должен быть объединен с основным списком поставщиков Отдела закупок.

47. Финансовую информацию о поставщиках следует постоянно обновлять, а технические характеристики следует заносить в досье по поставщикам. Направление внешним кредитным учреждениям просьб удостоверить правильность представленной компаниями информации и оформление соответствующих справок должно стать обычной практикой, особенно в тех случаях, когда речь идет о компаниях, предлагающих комплексные, дорогостоящие или являющиеся источником повышенной опасности товары или услуги. Если финансовые ведомости настолько сложны, что для их анализа требуется помощь со стороны финансовых экспертов, то при необходимости с просьбами об оказании такой помощи следует обращаться к Управлению по планированию программ, бюджету и счетам.

48. В списках поставщиков, подготавливаемых полевыми миссиями, могут фигурировать отдельные местные компании, которые могут не обладать устоявшейся репутацией, но которые все же можно привлекать для осуществления закупок на местах, при условии надлежащей проверки их кредитоспособности и отзывов о них в целях удостоверения в их надежности как поставщиков.

49. Формальная система оценки работы поставщиков обеспечила бы полезную информацию для использования при перерегистрации, и такую систему следует разработать в сотрудничестве с департаментами-пользователями для определения того, в каком объеме та или иная компания выполнила свои обязательства по предыдущим контрактам, заключенным с Организацией. В докладе о реформе закупочной деятельности за 1997 год отмечалось, что крайним сроком разработки такой системы является декабрь 1998 года, и эти усилия заслуживают высокой оценки, хотя разработку этой системы рекомендуется завершить в более короткие сроки. На момент проведения настоящего обзора Секция вспомогательного обслуживания Отдела закупок участвовала в работе одной из рабочих групп Межучрежденческого управления по закупкам по изучению возможностей внедрения общих для всей системы Организации Объединенных Наций списка продавцов и системы оценки их работы, о чем упоминалось в докладе о реформе закупочной деятельности за 1997 год.

50. Отдел закупок в целом согласился с рекомендациями УСВН. Отдел также выразил мнение о том, что объединение совместно подготовленного Департаментом операций по поддержанию мира и Отделом по закупкам перечня подрядчиков, сдающих в аренду воздушные суда, с основным списком поставщиков Отдела закупок будет невозможным ввиду особого характера услуг, связанных с фрахтованием воздушных судов. Однако УСВН считает, что, хотя отдельные технические данные, содержащиеся в упомянутом совместно подготовленном перечне подрядчиков, сдающих в аренду воздушные суда, могут быть несовместимыми с данными в основном списке Отдела закупок, включение соответствующей информации о подрядчиках, сдающих в аренду воздушные суда, подтвердило бы факт проведения надлежащей финансовой и технической проверки.

ix. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

51. Результаты обзора показали, что реформа закупочной деятельности идет полным ходом. Проведена реорганизация Отдела закупок, завершается подготовка руководящих принципов закупочной деятельности и произведена корректировка рамок делегирования полномочий в области закупок. Системы управленческой информации способны обеспечить подготовку всей необходимой для целей управления отчетности, и их эффективность может быть еще более повышена после завершения создания баз данных. Следует особо отметить, что Отдел закупок может опираться в своей работе на сотрудников, которые обладают необходимой квалификацией для выполнения порученных им заданий. Вместе с тем необходимо приложить дополнительные усилия в целях дальнейшей рационализации закупочной деятельности в целом. В число вопросов, вызывающих обеспокоенность, входят вопросы, связанные с профессиональной подготовкой и опытом занимающихся закупками сотрудников полевых миссий, руководством по закупочной деятельности, планированием закупок и качественными аспектами списка поставщиков.

52. УСВН рекомендует следующее:

- руководству следует рассмотреть вопрос об использовании связанных с закупками и контролем за исполнением контрактов услуг, предлагаемых Управлением по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций, применительно к проектам в области развития (AM97/71/4/01);
- финансовое правило 110.5 следует толковать как разрешающее начинать осуществление закупок до выделения средств, а финансовое правило 110.6, а также положения меморандума о взаимопонимании, подписанного Контролером и заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира 25 января 1995 года, следует применять в тех случаях, когда связанные с оперативной деятельностью потребности делают необходимым принятие финансовых обязательств до утверждения бюджета (AM97/71/4/02);
- положения пунктов f и g финансового правила 110.19 более не следует использовать в качестве основания для исключений из правила о предложениях принять участие в торгах или направлять оферты в тех случаях, когда контракты касаются услуг специалистов или медикаментов и медицинских материалов. Вместо этого в исключительных случаях следует использовать положения пункта h финансового правила 110.19, если торги не принесут удовлетворительных результатов (AM97/71/4/03);
- следует пересмотреть проект руководства по закупочной деятельности, завершить его подготовку и своевременно опубликовать его (AM97/71/4/04);
- в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов следует определить потребности, связанные с профессиональной подготовкой, и разработать формальную специальную учебную программу по вопросам, связанным с закупочной деятельностью (AM97/71/4/05);
- в целях повышения общей квалификации персонала, занимающегося вопросами закупок, следует обеспечить, чтобы сотрудники по вопросам закупок чередовали работу в Центральных учреждениях с работой в полевых миссиях на основе ротации (AM97/71/4/06);
- полномочия в области закупок следует делегировать полевым миссиям на этапе их развертывания, а финансовые пределы этих полномочий должны отражать потребности конкретной миссии в области закупок и ее способность выполнять связанные с закупками обязанности (AM97/71/4/07);

- следует более эффективно использовать существующий потенциал в области управленческой информации и обеспечить надлежащее пополнение и обновление баз данных (AM97/71/4/08) ;
- следует укрепить процедуры регистрации поставщиков для обеспечения надежности списка поставщиков (AM97/71/4/09) ;
- Отделу закупок следует доложить о достигнутом прогрессе в том, что касается общесистемных контрактов (AM97/71/4/10) ;
- направляющим заявки департаментам в сотрудничестве с Отделом закупок следует разрабатывать и представлять годовые планы закупочной деятельности в отношении стандартных закупок (AM97/71/4/11) .

53. УСВН продолжает пристально следить за связанными с закупочной деятельностью вопросами и уделит внимание тем проблемам, которые еще не урегулированы.

Карл Т. ПАШКЕ
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

ПРИЛОЖЕНИЕ

Резюме хода осуществления рекомендаций по реформе закупочной деятельности,
вынесенных Группой экспертов высокого уровня по закупкам

Рек. №	Рекомендации, изложенные в докладе Группы экспертов от декабря 1994 года	Ход осуществления согласно докладу о реформе закупочной деятельности за 1996 год ^a	Прогресс согласно докладу о ходе реформы закупочной деятельности 1997 года ^b	Замечания УСВН в отношении хода осуществления
1	Осуществление программы профессиональной подготовки, начиная с уровня покупателя.	Выполнено.	Профессиональная подготовка проводится; Управление людских ресурсов и Отдел закупок обсуждают вопрос о разработке официальной программы профессиональной подготовки.	Сотрудники принимали участие в ряде программ профессиональной подготовки. Необходимо выработать официальную программу систематической профессиональной подготовки и составить план.
2	Подготовка сотрудников управленческого и руководящего звена по общим вопросам управления и коммерческой практики, а также по вопросам, связанным с системами, которые применяются в Организации Объединенных Наций.	Выполнено.	Особая программа подготовки сотрудников управленческого звена конкретно не упоминается ^b .	Поскольку подобная подготовка еще не проводится, ее программу следует разрабатывать в рамках общей программы профессиональной подготовки.
3a	Возложение функциональной ответственности за всю закупочную деятельность на Департамент по вопросам администрации и управления.	Рассматривается.	Расширение сотрудничества и улучшение связи между Отделом закупок и Департаментом операций по поддержанию мира.	Закупочные службы бывшего Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению (ныне Департамент по экономическим и социальным вопросам) объединены с Отделом закупок; необходимо тщательно изучить вопрос о дальнейших мерах по объединению.
3b	Оперативную ответственность за закупочную деятельность по-прежнему несет Департамент операций по поддержанию мира.	В докладе конкретно не указывается.	Расширение сотрудничества и улучшение связи между Отделом закупок и Департаментом операций по поддержанию мира.	Имеет место более широкое сотрудничество между Департаментом операций по поддержанию мира и Отделом закупок.
4	Предоставление всем старшим сотрудникам, отвечающим за закупки, права непосредственно обращаться к директору Отдела материально-технического и транспортного обеспечения по профессиональным вопросам.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Выполнено.
5	Все подлежащие утверждению в Центральных учреждениях заявки следует направлять непосредственно в Отдел материально-технического и транспортного обеспечения, а не через Департамент операций по поддержанию мира, причем предпочтительно в электронной форме.	Нецелесообразно.	Конкретно не упоминается.	Запросы направляются через Департамент операций по поддержанию мира, что важно с точки зрения уточнения фактических потребностей и подтверждения содержащейся в запросах информации.

Рек. №	Рекомендации, изложенные в докладе Группы экспертов от декабря 1994 года	Ход осуществления согласно докладу о реформе закупочной деятельности за 1996 год ^a	Прогресс согласно докладу о реформе закупочной деятельности 1997 года ^b	Замечания УСВН в отношении хода осуществления
6	Укрепление местных комитетов по контрактам.	Выполнено.	Пределные суммы увеличены, для некоторых малых миссий установлены более низкие пределы.	Пределные суммы увеличены для всех местных комитетов по контрактам. Следует учитывать потребности миссии и ее способность эффективно распоряжаться установленными предельными суммами.
7	Направление индивидуальных писем о делегировании полномочий, в которых четко указывается, что можно, а что нельзя делать.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Выполнено.
8	Расширение полномочий полевых миссий.	Выполнено.	См. рекомендацию № 6.	См. рекомендацию № 6.
9	Выдача более крупных подотчетных сумм на уровне секторов полевых миссий (порядка 5000 долл. США) для удовлетворения повседневных потребностей. В отношении использования этих сумм должны быть утверждены руководящие указания.	Рассматривается.	Конкретно не упоминается. (Примечание: Рабочая группа по закупкам также рассматривала вопрос о закупках на мелкие суммы)	Некоторые миссии в необходимых случаях используют более значительные подотчетные суммы. Однако использование уже имеющихся у кассиров подотчетных сумм также является вариантом, который не связан с проблемами в области контроля и потенциальным риском.
10	В ожидании утверждения бюджета должны предоставляться полномочия на принятие обязательств в объеме до 75 процентов от бюджетной сметы. На приоритетной основе для миссии должны закупаться предметы первой необходимости.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Действует меморандум о взаимопонимании от 25 января 1995 года между заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и Контролером. В нем подробно разъясняется применение правила 110.6 финансовых правил, в котором говорится, что в исключительных случаях Контролер может разрешать выделение средств до утверждения бюджета.
11	Отделу материально-технического и транспортного обеспечения следует проанализировать и расширить использование обещаемых и всеобъемлющих контрактов.	Выполнено.	Достигнут прогресс.	Достигнут прогресс; однако следует собирать статистические данные для подтверждения использования обещаемых контрактов.
12	Необходимо полностью обновить список поставщиков и запросить у государств-членов подробную информацию о национальных поставщиках.	Выполнено.	В список внесено приблизительно 3000 поставщиков; предпринимаются усилия по обеспечению большей географической сбалансированности.	С государствами-членами установлен контакт на предмет распространения регистрационных материалов. Необходимы дальнейшие шаги для повышения качества списка поставщиков в целом.

Рек. №	Рекомендации, изложенные в докладе Группы экспертов от декабря 1994 года	Ход осуществления согласно докладу о реформе закупочной деятельности за 1996 год ^a	Прогресс согласно докладу о ходе реформы закупочной деятельности 1997 года ^b	Замечания УСВН в отношении хода осуществления
13	Следует составить общие 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.	Выполнено.	Конкретно не упоминается. Консультации с Межучрежденческой группой по снабжению в отношении спецификаций на автотранспортные средства.	В закупочном каталоге ИМИС отсутствует информация о многих часто закупаемых предметах снабжения. За составление каталога не отвечает ни одно из подразделений Отдела закупок.
14	Публикация четких инструкций в отношении непосредственных оперативных потребностей.	Выполнено.	К марту 1998 года должен быть подготовлен перечень случаев наличия непосредственных оперативных потребностей с конкретными примерами.	Инструкция об использовании процедуры удовлетворения непосредственных оперативных потребностей официально не утверждена, однако ее следует включить в руководство по закупочной деятельности.
15	Комитету по контрактам Центральным учреждением следует предварительно проверить только общесистемные контракты и обеспечивать обзор качества на основе уже принятых решений.	Нечелесообразно.	Конкретно не упоминается.	К изменению роли Комитета по контрактам Центральным учреждением следует подходить весьма осторожно, поскольку проводимые им обзоры являются важным механизмом контроля.
16	Следует прекратить практику проведения открытых торгов.	Нечелесообразно.	Конкретно не упоминается.	Прекращение практики проведения открытых торгов скажется на транспарентности процесса закупок.
17	Недостатки, выявленные в Отделе материально-технического 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.	Выполнено. Проблема решена в рамках реорганизации Отдела.	Отдел реорганизован и из него была выделена Секция транспортного обеспечения.	Отдел был реорганизован в виде структуры, ориентированной на закупку конкретных категорий товаров и услуг.
18	Отделу материально-технического и транспортного обеспечения следует внедрить систему учета квалификации, специализации, опыта и компетентности персонала, с тем чтобы квалификация сотрудников соответствовала занимаемым ими должностям.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Введение подобной системы учета поощряется, поскольку это является полезным инструментом управления, например, при определении потребностей в профессиональной подготовке.

Рек. №	Рекомендации, изложенные в докладе Группы экспертов от декабря 1994 года	Ход осуществления согласно докладу о реформе закупочной деятельности за 1996 год ^a	Прогресс согласно докладу о ходе реформы закупочной деятельности 1997 года ^b	Замечания УСВН в отношении хода осуществления
19	Должен составляться проект плана закупок, охватывающий сметные потребности на 12-месячный период.	Нецелесообразно.	Расширилось сотрудничество и координация, однако ежегодные планы закупок не упоминаются.	Департаментам в Центральных учреждениях и полевым миссиям с устоявшейся структурой материально-технического и административного обеспечения следует составлять ежегодные планы закупок; это должно делаться в сотрудничестве с Отделом закупок. Требование в отношении планирования закупок должно быть конкретно предусмотрено в руководстве по закупочной деятельности.
20	Следует критически проанализировать всю представляемую в настоящее время отчетность и прекратить подготовку той отчетности, которая не используется.	Выполнено.	Конкретно не упоминается, однако к марту 1998 года должен быть разработан единый формат представления данных о закупочной деятельности на местах и Центральных учреждениях.	Возможности для ведения всеобъемлющей отчетности имеются, и ими следует эффективно пользоваться в качестве инструмента управления.
21	Руководителям следует определить свои информационные потребности: - стоимостной объем заявок - израсходованные/распределенные суммы - доля удовлетворяемых заявок - сроки реализации заявок - характеристики оборудования и анализ тенденций - выполнение продавцами своих обязательств и т.д.	Выполнено.	Конкретно не упоминается, однако к декабрю 1998 года должна быть разработана централизованная система оценки поставщиков.	Следует разработать общую стратегию или политику использования систем управленческой информации. Необходимо повысить надежность централизованной базы данных.
22	Весь соответствующий персонал должен пройти подготовку по вопросам использования ИМИС и системы "Риэлти".	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Выполнено.
23	Для выявления проблем, поиска решений и вынесения рекомендаций на будущее необходимо готовить доклады по результатам операций.	Выполнено.	Регулярные встречи с Департаментом операций по поддержке мира, который готовит доклады по обобщению накопленного опыта и доклады по завершении миссии.	Выполнено. Департамент операций по поддержанию мира готовит доклады по обобщению накопленного опыта и доклады по завершении миссии.
24	Все направляемые поставщикам запросы должны предусматривать 30-дневный срок представления ответа, в случае ответа с использованием факсимильной связи - минимум 14-дневный срок.	Нецелесообразно.	Конкретно не упоминается.	Срок представления ответа должен быть разумным.

Рек. №	Рекомендации, изложенные в докладе Группы экспертов от декабря 1994 года	Ход осуществления согласно докладу о реформе закупочной деятельности за 1996 год ^а	Прогресс согласно докладу о ходе реформы закупочной деятельности 1997 года ^б	Замечания УСВН в отношении хода осуществления
25	Следует назначить координатора по информационным технологиям для проведения обследования и учета всех используемых компьютерных технических средств и средств программного обеспечения, с тем чтобы полностью задействовать имеющийся технический потенциал и специалистов.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Выполнено.
26	Критический анализ компетентности сотрудников управленческого звена и при необходимости их замена или обеспечение надлежащей подготовки.	Выполнено.	Профессиональная подготовка и повышение квалификации осуществляются в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов.	Считается, что старшие сотрудники, отвечающие за закупки, обладают необходимой квалификацией для выполнения своих обязанностей, однако их специальные знания следует расширять с помощью официальной программы профессиональной подготовки.
27	Создание независимого бюро по претензиям/назначение омбудсмана.	Отсутствует возможность выделить необходимую должность; бюджетные ограничения.	Конкретно не упоминается.	Выполнение этой функции взяла на себя Канцелярия помощника Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию (Управление централизованного вспомогательного обслуживания). Однако следует уточнить эту роль и выработать процедуры.

Рекомендации, этап 2

Рек. №	Рекомендации, изложенные в докладе Группы экспертов от 1994 года	Ход осуществления согласно докладу о реформе закупочной деятельности за 1996 года ^a	Прогресс согласно докладу о ходе реформы закупочной деятельности 1997 года ^b	Замечания УСВН в отношении хода осуществления
1	Создание организационного подразделения, отвечающего за материально-техническое обеспечение.	Рассматривается.	Конкретно не упоминается.	Вопрос о создании организационного подразделения, отвечающего за материально-техническое обеспечение, необходимо тщательно изучить.
2	Проведение полной инвентаризации существующих товарно-материальных запасов в целях установления их фактического наличия, местонахождения и состояния. Перераспределение имущества могло бы послужить основой для подготовки комплектов для первоначального этапа миссии.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Внедряется система глобального управления имуществом.
3	Подготовка документа с изложением политики в отношении закупочной деятельности.	В значительной степени завершена.	Будет опубликован в первом квартале 1998 года.	В подготовке руководства достигнут прогресс, однако работа еще не завершена. Документы, предусмотренные рекомендациями 3, 4 и 5, должны быть объединены в рамках руководства по закупочной деятельности.
4	Подготовка документа с изложением процедур закупочной деятельности.	В значительной степени завершена.	Будет опубликован в первом квартале 1998 года.	См. рекомендацию № 3 выше.
5	Разработка руководства по правилам работы.	В значительной степени завершена.	Будет опубликован в первом квартале 1998 года.	См. рекомендацию № 3 выше.
6	Укрепление коллективного подхода к работе.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Укрепление коллективного подхода к работе является той областью, в которой Отделом закупок могут быть предприняты дальнейшие шаги.
7	Подготовка заявления с изложением задач.	Выполнено.	Конкретно не упоминается.	Заявление с изложением задач составлено, однако его следует пересмотреть и включить в руководство по закупочной деятельности.
8	Разработка схемы распределения ответственности по горизонтали.	Выполнено.	Схема включена в доклад.	Выполнено.
9	Обеспечение открытого доступа к данным обо всех крупных контрактах и их размещении как в печатной, так и в электронной форме в виде бюллетеня по контрактам.	Выполнено.	Данные помещаются на информационной странице в системе Интернет и в издании "Procurement Update".	Публикуются в издании "Procurement Update" и помещаются на информационном узле Отдела закупок во "Всемирной паутине" (http://www.un.org/depts/ptd).

