



Distr.
GENERAL

A/54/548
16 November 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят четвертая сессия
Пункты 127 и 129 повестки дня
ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА
ФИНАНСИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ МИССИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В АНГОЛЕ И МИССИИ
НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ В АНГОЛЕ

ДОКЛАД УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА О РАССЛЕДОВАНИИ
ЗАКУПКИ НА 6,9 МЛН. ДОЛЛ. США ТОВАРОВ ДЛЯ РАЙОНОВ
РАСКВАРТИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ МИССИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ В АНГОЛЕ

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 48/218 в Генеральной Ассамблее от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить настоящим для сведения Ассамблеи доклад о расследовании закупки на 6,9 млн. долл. США товаров для районов расквартирования Контрольной миссии Организации Объединенных Наций в Анголе III (КМООНА III), направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь соглашается с содержащимися в докладе рекомендациями.
3. В пункте 17 своего доклада Генеральной Ассамблее о выводах, замечаниях и рекомендациях, изложенных в докладе Управления служб внутреннего надзора о результатах проверки процесса закупок в КМООНА III (A/53/1018), Генеральный секретарь информировал Ассамблею о том, что Управление проводит отдельное расследование закупки товаров для районов расквартирования, и сообщил о своем намерении рассмотреть этот вопрос после того, как расследование будет завершено.

В своей резолюции 54/17 от 29 октября 1999 года Ассамблея отметила, что она с интересом ожидает доклада Генерального секретаря по этому вопросу. Указанное расследование к настоящему времени завершено. С учетом всеобъемлющего характера доклада и того факта, что Управление и Департамент операций по поддержанию мира подробно обсудили указанный вопрос, а также с учетом согласия Генерального секретаря с рекомендациями Управления было сочтено, что отдельный доклад Генерального секретаря, предусмотренный в резолюции 54/17 Ассамблеи, не будет содержать новой для Ассамблеи информации.

ДОКЛАД УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА О РАССЛЕДОВАНИИ
ЗАКУПКИ НА 6,9 МЛН. ДОЛЛ. США ТОВАРОВ ДЛЯ РАЙОНОВ
РАСКВАРТИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ МИССИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ В АНГОЛЕ

РЕЗЮМЕ

В феврале 1997 года тогдашний Главный административный сотрудник Контрольной миссии Организации Объединенных Наций в Анголе III обратился к Секции расследований Управления служб внутреннего надзора с просьбой оказать помощь в расследовании дела, рассматриваемого Комиссией по расследованию Миссии. Одной из местных торговых компаний был предоставлен контракт на поставку в течение четырех недель товаров для районов расквартирования на сумму 6,9 млн. долл. США. Этот контракт был предоставлен по результатам проведенных в мае 1995 года торгов, на которых контракты были также предоставлены шести другим поставщикам.

В ходе расследования было установлено, что планирование проведения торгов было недостаточным и что в закупочных процедурах Миссии имели место недостатки. Кроме того, местная торговая компания неоднократно нарушала важнейшие оговоренные сроки поставки, возражала против положений, которые возлагали бы на нее ответственность, и поставляла товары, в первую очередь палатки, которые не отвечали спецификациям, и Миссии приходилось приобретать дополнительные материалы и проводить дополнительную работу, чтобы сделать их пригодными для использования. И наконец, поскольку речь идет о крупных закупках на месте, имеющих весьма важное значение для успеха Миссии, недостатки в закупочных процедурах не могут быть оправданы лишь ссылкой на острую нехватку времени. Это также не может рассматриваться как вопрос, касающийся исключительно поддержания мира, поскольку речь идет и об обязательствах Организации.

Управление служб внутреннего надзора рекомендовало меры по исправлению положения, с которыми Департамент операций по поддержанию мира согласился.

1. РЕЗУЛЬТАТЫ РАССЛЕДОВАНИЯ

1. Разработка планов создания районов расквартирования в Анголе и их реализация в связи с процессом демобилизации должны были начаться вскоре после подписания Лусакского протокола 20 ноября 1994 года. Однако из-за последующих политических событий и продолжения военных действий реализация проекта расквартирования была отложена на несколько месяцев. Официальная заявка на закупки в связи с созданием районов расквартирования была подана через шесть месяцев после подписания Лусакского протокола. Однако смета этого проекта была подготовлена лишь в июле 1995 года, что еще более затруднило процесс планирования и сократило время, имевшееся для реализации проекта. В результате, даже несмотря на то, что заявка в Отдел закупок в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций была подана в мае 1995 года, он не смог ее выполнить, поскольку для закупки товаров для районов расквартирования отсутствовали бюджетные ассигнования. Затем эта задача была возложена на Миссию, которая в июне 1995 года выбрала местную торговую компанию, предоставив ей контракт на 89 процентов от общей стоимости закупок, а также шесть других компаний на оставшуюся часть закупок.

Департамент операций по поддержанию мира заявил, что соответствующий процесс закупок также задержался из-за трудностей с получением необходимой информации, например, о числе военнослужащих в районах расквартирования и сроках их демобилизации.

А. Процесс закупок

1. Процесс отбора поставщиков в Миссии

2. Приобретаемые у местной торговой компании товары были необходимы для создания в 1995 году районов расквартирования для демобилизованных военнослужащих, что имело решающее значение для мирного процесса в Анголе. Закупочная секция Миссии подготовила приглашение на торги по списку из 40 наименований товаров, необходимых для районов расквартирования, которое было направлено 64 поставщикам.

3. По получении предложений от 43 поставщиков в июне 1995 года сотрудник Миссии по закупкам подготовил анализ предложений. В приглашении на торги были указаны следующие критерии: привлекательные цены, ближайшие сроки поставки, соблюдение спецификаций и качество предлагаемых товаров. В приглашении на торги или в любых последующих уведомлениях поставщикам перед проведением торгов критерий, предусматривающий поставку в течение четырех недель или любые другие конкретные сроки, не оговаривался. Приглашение на торги содержало лишь четкое предупреждение потенциальным участникам торгов, заключавшееся в просьбе указать ближайшие сроки поставки, поскольку это будет одним из решающих факторов при оценке предложений. Из 43 поставщиков, откликнувшихся на приглашение на торги, местная торговая компания была единственным поставщиком, предложившим поставить товары по каждому из 40 перечисленных наименований в течение четырех недель. Шесть других компаний также предложили поставить некоторые товары в течение четырех недель по привлекательным ценам, и поэтому им были предложены контракты на сумму 812 000 долл. США, или 11 процентов от общей суммы контракта на эти 15 наименований.

4. Ключевые документы по этому делу, а именно первоначальные документы с предложениями от 43 поставщиков, которые, как указывалось, ответили на приглашение на торги, в файлах Миссии отсутствуют. Поэтому Управление служб внутреннего надзора не может проверить дату и время получения предложений; процедуру и порядок их получения; были ли получены какие-либо предложения после установленного срока; или, что наиболее важно, правильность изложенной в предложениях информации (например, о ценах), которая была представлена местному комитету по контрактам и Комитету по контрактам Центральным учреждениям. Без первоначальных предложений нельзя определить, какие условия были сначала предложены каждым из участников торгов. Имеющаяся документация, содержащая переписку между миссией и поставщиками после подачи предложений, например, просьбы подтвердить цены, не показала расхождений между подтвержденными ценами и теми, которые были представлены Комитету по контрактам Центральным учреждениям.

5. 21 июня 1995 года местный комитет по контрактам провел заседание, на котором обсуждался этот контракт, и местная торговая компания была отобрана прежде всего с учетом ее заявлений о том, что она может поставить товар в течение четырех недель, хотя она и не предложила самые низкие цены по большинству из наименований, указанных в приглашении на торги. Первым документальным подтверждением критерия, касающегося поставки в течение четырех недель, является меморандум начальника Сектора комплексного вспомогательного обслуживания также от 21 июня 1995 года на имя начальника Секции закупок. В своем меморандуме начальник Сектора ссылается на обсуждение этого вопроса, имевшее место ранее в тот же день, и добавляет, что материалы для района расквартирования должны быть поставлены в течение четырех недель на базу материально-технического снабжения. В ходе собеседования начальник Сектора отметил, что решение о критерии, предусматривающем поставку в течение четырех недель, было принято на совещании по вопросу о районах расквартирования, которое было также проведено 21 июня 1995 года. Он отослал сотрудников Управления служб внутреннего надзора к протоколам этого совещания от 21 июня, которые, по его мнению, четко показывают, как было принято решение о четырех неделях. Однако копии этих протоколов входят в число отсутствующих документов. Фактически Миссия рекомендовала местную торговую компанию Комитету по контрактам Центральным учреждениям как поставщика, предложившего самые низкие приемлемые цены по товарам 25 наименований на сумму в 6,9 млн. долл. США, в то время как контракты на поставку товаров оставшихся 15 наименований на сумму в 812 000 долл. США она рекомендовала предоставить шести другим поставщикам, цены которых были ниже.

Департамент операций по поддержанию мира заявил, что указанный меморандум был разослан всем соответствующим старшим сотрудникам Миссии и какие-либо основания сомневаться в однозначности этого требования и его важности отсутствуют.

6. Используя информацию по предложениям, представленную местному комитету по контрактам, Управление служб внутреннего надзора провело анализ предложений местной торговой компании и, если исходить только из цены, компания предложила самую низкую цену лишь по двум из 40 наименований на сумму в 38 550 долл. США. С учетом критерия, предусматривающего поставку в течение четырех недель, компания стала поставщиком, предложившим самую низкую цену по 25 из 40 наименований.

Департамент операций по поддержанию мира заявил, что в этом анализе не учитываются предложения других поставщиков, которые содержали более низкие цены, но были сочтены не отвечающими техническим требованиям, или же предложения, которые были сочтены нереально низкими. Кроме того, некоторые поставщики представили "пакетные" предложения, что исключало предоставление контрактов по отдельным позициям.

2. Оценка и рекомендации Комитета по контрактам Центральным учреждениям

7. Комитет по контрактам Центральных учреждений первоначально отказался утвердить этот заказ на поставку, поскольку в предложении принять участие в торгах конкретно не указывался четырехнедельный срок поставки. Однако с учетом потенциальной возможности возникновения серьезных политических осложнений в том случае, если районы расквартирования не будут подготовлены к принятию демобилизованных военнослужащих, процесс торгов продолжался. 27 июня 1995 года Комитет по контрактам Центральных учреждений рекомендовал отклонить эти предложения и начать переговоры с компаниями, сделавшими предложения о заключении контракта на поставку таких товаров. К числу участников таких переговоров относились участники торгов, которые предложили более низкие цены по сравнению с ценами, рекомендованными Миссией, но при этом оговорили более продолжительные сроки поставки. Управление служб внутреннего надзора смогло ознакомиться со всеми сообщениями, в которых оптовые фирмы информировались о том, что Организация Объединенных Наций отклонила все сделанные предложения, за исключением одного предложения местной торговой компании.

8. Миссия не выполнила рекомендацию Комитета по контрактам Центральных учреждений относительно проведения переговоров с фирмами, которые предложили более низкие цены, но более продолжительные сроки поставки, с тем чтобы побудить их сократить сроки поставки. Главный административный сотрудник разъяснил, что в связи с тем, что закупка необходимых товаров носит безотлагательный характер, исключается возможность проведения переговоров с фирмами, которые не в состоянии обеспечить поставку товаров в течение четырех недель, в частности с учетом того факта, что в предложении принять участие в торгах была обращена просьба к фирмам обеспечить поставку в кратчайшие возможные сроки.

9. На последующем заседании 29 июня 1995 года Комитет по контрактам Центральных учреждений вновь рассмотрел вопрос о закупке. Члены Комитета были информированы о том, что Миссия проводит анализ финансового положения каждой компании, причем такой анализ ранее не проводился и Миссия ограничивалась лишь осмотром помещений местной торговой компании. Члены Комитета были также информированы о том, что Миссия намеревалась и предприняла попытку получить гарантии выполнения контракта, однако просьба о представлении такого гарантийного письма была отклонена местной торговой компанией, поскольку такое требование не было предусмотрено в предложении принять участие в торгах. На третьем заседании Комитета по контрактам, состоявшемся 7 июля 1995 года, члены Комитета вынесли сдержанную рекомендацию предоставить контракт местной компании в соответствии с рекомендациями Миссии. Комитет рекомендовал также Миссии провести углубленное рассмотрение тех наименований, которые будут закуплены, и провести по любым наименованиям, в которых не ощущается первоочередной необходимости, повторные торги; проверить финансовое положение всех оптовых фирм до присуждения каких-либо контрактов и предусмотреть при этом соответствующие гарантии выполнения контракта. В ходе проведенных Управлением служб внутреннего надзора анализа имеющейся документации и бесед с участниками не было обнаружено никаких признаков, свидетельствовавших о выполнении этих рекомендаций.

10. Комитет по контрактам Центральных учреждений также выразил озабоченность в связи с тем, что Миссия вела переговоры с оптовыми фирмами, рекомендованными сотрудником по закупкам, до того, как все участвовавшие в торгах компании были информированы об отклонении сделанных предложений. Комитет отметил, что такая процедура является явно неправильной и может также привести к тому, что участники торгов заявят Организации протесты и выдвинут ей претензии.

В. Изменения в заказах на поставку: задержки в процессе поставки

11. Контракт на поставку был присужден местной торговой компании, и, соответственно, Миссия на его основании подготовила и представила компании 11 июля 1995 года заказ на поставку. Впоследствии этот заказ на поставку был аннулирован в связи с тем, что компания не

согласилась с определенными условиями, такими, как условия расчетов и необходимость представления гарантий выполнения контракта в соответствии с рекомендациями Комитета по контрактам Централных учреждений. Поскольку эти положения не были оговорены в предложении принять участие в торгах, Миссия провела переговоры с компанией и достигла договоренности в отношении того, что в условиях отсутствия гарантий выполнения контракта Миссия удерживает 5 процентов от объема выплат, и разработала соответствующий порядок выплат. Однако эти меры не будут содействовать обеспечению полной финансовой безопасности Миссии в случае невыполнения оптовой фирмой своих обязательств. Спустя пять дней после вынесения Комитетом этой рекомендации и один день после подготовки первого заказа на поставку, т.е. 12 июля 1995 года, местная торговая компания представила документально подтвержденные свидетельства того, что она не сможет соблюсти четырехнедельный график поставки, и информировала Миссию о том, что по причине задержек с подготовкой заказа на поставку она не в состоянии обеспечить поставку всех наименований товаров в сроки, испрошенные в предложении принять участие в торгах в мае 1995 года, т.е. почти за два месяца до подготовки заказа на поставку. Миссия провела переговоры и одобрила скорректированный график поставки, в частности с учетом предложения компании осуществить поставку по воздуху, а не морем, первой партии палаток без дополнительных расходов для Организации. Пересмотренный заказ на поставку с указанием нового графика поставки был подготовлен 20 июля 1995 года и предусматривал поэтапную поставку товаров, при которой первая партия палаток будет поставлена 15 августа 1995 года. Местная компания не смогла обеспечить выполнение всего заказа в течение четырехнедельного срока, как было условлено. В соответствии со вторым заказом на поставку компания поставила приблизительно 28 процентов от общего количества основных товаров – палаток – в установленные сроки в соответствии с скорректированным в заказе на поставку графиком поставки. Однако в связи с поставленными товарами возникли определенные проблемы.

Департамент операций по поддержанию мира заявил, что решение одобрить скорректированный график поставки, предложенный местной торговой компанией, было обусловлено отсутствием других подходящих альтернативных решений, как это отражено в протоколах заседаний местного комитета по контрактам.

12. Почти все товары, доставленные местной компанией, не соответствовали спецификациям. Большинство палаток, поставленных компанией в августе, не соответствовали спецификациям, указанным в заказе на поставку. Миссия подготовила скорректированный заказ на поставку, с тем чтобы отразить новые условия, выдвинутые компанией. В связи с приближающейся датой прибытия военнослужащих Главный административный сотрудник дал указание на установку бракованных палаток. Все бывшие сотрудники Миссии, с кем проводились беседы, отмечали постоянное присутствие руководящих сотрудников местной компании в Миссии и их участие в процессе приемки и инспекции.

Департамент операций по поддержанию мира заявил, что процесс приемки и инспекции палаток осуществлялся уполномоченным персоналом Миссии. Местная компания направила на места своих представителей с целью оказания содействия в проверке спорных спецификаций поставленных товаров.

13. Поставка палаток осуществлялась поэтапно, и ее планировалось завершить через 14 недель после даты подготовки скорректированного заказа на поставку. Несмотря на низкое качество товаров и серьезные задержки с поставкой, эти палатки были приняты в октябре 1995 года и использовались персоналом Миссии по причине возникавших проблем, обусловленных необходимостью срочной подготовки района расквартирования к приему прибывавших военнослужащих в декабре 1995 года.

14. Миссия забраковала некоторые палатки, не соответствовавшие спецификациям, включая все так называемые универсальные палатки, и вела переговоры относительно снижения на

20 процентов указанной в счетах-фактурах кампании цены поставленных в рамках первой партии 3000 палаток, которые не соответствовали спецификациям.

Департамент операций по поддержанию мира заявил, что Миссия также произвела другие вычеты в связи с низким качеством поставленных палаток на общую сумму в 214 000 долл. США. Результаты проведенного анализа показывают, что общая сумма вычетов в связи с низким качеством поставленных товаров, произведенных Миссией из сумм, перечисляемых местной компании, соответствовала сумме, подлежащей, по оценке, вычету в связи с низким качеством поставленных товаров.

II. ВЫВОДЫ

15. Проект по расквартированию прибывающих военнослужащих является важным элементом мирного процесса, и при этом следует учитывать, что осуществление процесса демобилизации обеспечивается усилиями персонала Миссии. Доказательственные материалы не подкрепляют вывод о том, что персонал Миссии извлекал личную пользу или пытался намеренно ввести в заблуждение Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, а также факт фактических финансовых потерь. Управление служб внутреннего надзора вынуждено, тем не менее, констатировать, что Организация израсходовала приблизительно 5,8 млн. долл. США на закупку соответствующих товаров для расквартирования (включая 259 000 долл. США на соответствующие услуги), причем некоторые из этих товаров не соответствовали испрошенным спецификациям, что еще больше затрудняет осуществление проекта по расквартированию военнослужащих. Это было обусловлено трудностями, возникавшими в области перспективного планирования закупок по причине отсутствия финансовых средств, а также применения весьма неэффективных механизмов закупок в Организации. К числу таких трудностей относится нехватка бюджетных ассигнований, ощущавшаяся в течение восьми месяцев после подписания Лусакских протоколов; ограничения в процессе планирования; невыполнение рекомендаций Комитета по контрактам Центральным учреждениям; нечетко сформулированные предложения принять участие в торгах и трудности в процессе отбора оптовых фирм; а также запоздалое принятие решений по вопросу о том, будет ли процесс закупок осуществляться в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций или в районе Миссии.

16. Однако не все вышеуказанные трудности, в частности трудности, обусловленные нехваткой бюджетных средств и проблемами в процессе планирования, усугублялись продолжением боевых действий в ходе конфликта в Анголе.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ

17. Для решения основных проблем, затронутых в настоящем докладе, Управление служб внутреннего надзора сделало следующие рекомендации:

а) Рекомендация 1. В тех случаях, когда штаб-квартирам делегируются полномочия на осуществление крайне важной и неотложной закупочной деятельности, такую закупочную деятельность можно и следует начинать даже в условиях отсутствия бюджетных ассигнований и осуществлять таким образом, чтобы закупочная деятельность не приводила к возникновению финансовых обязательств для Организации (IV/97/015/01);

Департамент операций по поддержанию мира поддерживает эту рекомендацию.

б) Рекомендация 2. Отделу закупок Управления полевыми операциями и Отделу материально-технического обеспечения следует разработать институционально санкционированные механизмы во избежание проблем, указанных в настоящем документе, а также разработать специальные правила и процедуры, регламентирующие закупочную деятельность в чрезвычайных ситуациях (см. E/AC.51/1997/3) (IV/97/015/02);

Департамент операций по поддержанию мира поддерживает эту рекомендацию.

в) Рекомендация 3. Управлению по правовым вопросам следует рассмотреть обстоятельства данного дела для определения того, сохраняет ли свою актуальность рекомендация, предусматривающая лишение местной торговой компании или других компаний, руководимых ее директорами, возможности поддерживать деловые отношения с Организацией Объединенных Наций, и рассмотреть вопрос о том, не приведет ли такое решение к возникновению потенциальной ответственности для Организации. (IV/97/015/03);

Департамент операций по поддержанию мира считает, что ответственность за принятие таких решений несет Департамент по вопросам управления.

г) Рекомендация 4. Следует провести консультации с работающими в составе миссий юрисконсультами в связи с принятием сложных и связанных со значительными затратами решений по вопросам закупочной деятельности, в том числе на предмет определения адекватности контрактной документации (IV/97/015/04).

Департамент операций по поддержанию мира поддерживает эту рекомендацию.

Карл Т. ПАШКЕ
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
