



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 January 2003
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункты 122 и 126 повестки дня

Доклад Генерального секретаря о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира

Доклад Управления служб внутреннего надзора о закупках товаров и услуг с помощью писем-заказов

Записка Генерального секретаря*

1. В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 1994 года и 54/244 от 23 декабря 1999 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад о закупках товаров и услуг с помощью писем-заказов, препровожденный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению выводы и поддерживает рекомендации, сформулированные в настоящем докладе, и считает, что они будут содействовать совершенствованию практики и процедур закупок с помощью писем-заказов в Секретариате.

* Настоящий доклад не мог быть представлен к крайнему сроку, поскольку проверка к этому времени не была завершена.

Доклад Управления служб внутреннего надзора о закупках товаров и услуг с помощью писем-заказов

Резюме

В период с февраля по апрель 2002 года Управление служб внутреннего надзора провело ревизию закупок товаров и услуг Департаментом операций по поддержанию мира с использованием писем-заказов. Главные цели ревизии состояли в определении эффективности этого метода закупок и соблюдения Департаментом соответствующих финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций. Из 274 писем-заказов на сумму 183 млн. долл. США, размещенных Департаментом в период 2000–2001 годов, Управление служб внутреннего надзора провело проверку 35 выборочных писем-заказов общей стоимостью 71,4 млн. долл. США.

Ревизия показала, что Отдел закупок Управления централизованного вспомогательного обслуживания до сих пор не подготовил пересмотренных руководящих принципов использования писем-заказов, хотя подготовка таких руководящих принципов ожидалась к марту 1998 года. Кроме того, Департамент операций по поддержанию мира не составил всеобъемлющего перечня товаров и услуг, которые, как считается, имеют сугубо военный характер и которые не могут быть приобретены по коммерческим каналам. Управление служб внутреннего надзора обнаружило, что в письма-заказы иногда включались товары и услуги, которые могут быть приобретены по коммерческим каналам с помощью конкурентных торгов. Служба финансового управления и поддержки Департамента операций по поддержанию мира произвела платежи на общую сумму 11,6 млн. долл. США до того, как соответствующие письма-заказы были составлены и/или подписаны правительством страны-поставщика, в нарушение Финансового правила 110.22, в соответствии с которым платежи должны производиться на основе письменных контрактов. Служба финансового управления и поддержки занималась также обработкой платежных требований в отношении товаров и услуг, на которые не были выписаны письма-заказы. По мнению Управления служб внутреннего надзора, такие платежные требования должны проходить проверку и удостоверение Контролером.

Управление служб внутреннего надзора отметило также, что в критериях, применяемых Департаментом при отборе правительств для поставки требуемых товаров и услуг, отсутствует ясность. По мнению Управления служб внутреннего надзора, для повышения гласности и обеспечения более экономичной закупки таких товаров и услуг с помощью писем-заказов требуется процесс отбора на конкурсной основе.

Управление служб внутреннего надзора вынесло ряд рекомендаций для решения вышеизложенных вопросов. В частности, оно рекомендовало Департаменту операций по поддержанию мира:

- а) обеспечить оперативную подготовку и представление правительствам на подпись писем-заказов как надлежащего основания для выделения средств и осуществления платежей;
- б) ввести в действие, в консультации с Отделом закупок, пересмотренные руководящие принципы использования писем-заказов, в которых:

b) ввести в действие, в консультации с Отделом закупок, пересмотренные руководящие принципы использования писем-заказов, в которых: i) оговаривались бы необходимые условия для их использования; ii) устанавливались бы процедуры отбора правительства-поставщика; и iii) предусматривалось бы требование применения методов сопоставления затрат;

c) прекратить практику использования писем-заказов для закупки предметов медицинского назначения и передать эту обязанность Отделу закупок, за исключением тех предметов, которые должны предоставляться на основании меморандумов о взаимопонимании с государствами-членами;

d) составить, в сотрудничестве с Отделом закупок, список правительств, готовых поставлять товары и услуги на основании писем-заказов, и разработать конкурентные процедуры закупок для их предоставления;

e) обеспечить, чтобы размещение писем-заказов производилось на основе надлежащих методов сопоставления затрат и анализа конкурентных предложений как можно большего числа государств-членов.

Кроме того, Управление служб внутреннего надзора рекомендовало Контролеру проводить проверку и удостоверение платежей по требованиям, не подтвержденным должным образом подписанными письмами-заказами, по получении от Департамента операций по поддержанию мира необходимой информации в обоснование таких требований.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	5
II. Делегирование полномочий на размещение писем-заказов	4–5	5
III. Необходимость укрепления внутренних механизмов контроля за финансовым исполнением писем-заказов	6–8	6
IV. Руководящие принципы использования писем-заказов	9–10	7
V. Необходимость надлежащего обоснования для использования писем-заказов	11–13	8
VI. Отсутствие конкуренции при предоставлении писем-заказов	14–16	9
VII. Рекомендации	17–33	10

I. Введение

1. В период с февраля по апрель 2002 года Управление служб внутреннего надзора провело ревизию закупок товаров и услуг Департаментом операций по поддержанию мира с использованием писем-заказов. Ревизия проводилась для определения эффективности закупок с использованием писем-заказов и соблюдения Департаментом соответствующих финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций*. Из 274 писем-заказов на сумму 183 млн. долл. США, размещенных Департаментом операций по поддержанию мира в период 2000–2001 годов, Управление служб внутреннего надзора провело проверку 35 выборочных писем-заказов общей стоимостью 71,4 млн. долл. США.

2. Согласно пункту 15.01 Руководства по закупкам Организации Объединенных Наций, письмо-заказ является контрактом, направляемым Организацией Объединенных Наций правительству и уполномочивающим правительство предоставлять товары или услуги той или иной операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Письма-заказы должны размещаться для закупки товаров и услуг, имеющих сугубо военный характер или назначение, или в тех случаях, когда такие товары и услуги не могут быть приобретены по коммерческим каналам. Управление служб внутреннего надзора отметило, что Департамент операций по поддержанию мира принял решение передать Отделу закупок Управления централизованного вспомогательного обслуживания обязанность по закупке товаров и услуг, которые не имеют сугубо военного характера или назначения. Департамент и Отдел закупок согласились с тем, что для удовлетворения таких потребностей будут применяться обычные процедуры закупок с помощью торгов, проводимых на конкурсной основе.

3. Проект настоящего доклада был препровожден Департаменту операций по поддержанию мира и Управлению по планированию программ, бюджету и счетам для изучения. Высказанные ими замечания, в соответствующих случаях, включены в доклад и выделены курсивом.

II. Делегирование полномочий на размещение писем-заказов

4. Управление служб внутреннего надзора установило, что порядок делегирования полномочий на закупки с помощью писем-заказов не обновлялся с 1981 года. В соответствии с нынешним порядком делегирования полномочий, установленным в сентябре 1981 года, размещать письма-заказы уполномочен директор Отдела полевых операций Управления общего обслуживания в Департаменте по вопросам администрации и управления. Хотя в составе Департамента операций по поддержанию мира был впоследствии создан Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения, передачи таких полномочий от бывшего Департамента по вопросам админист-

* Следует отметить, что в своем решении 57/573 Генеральная Ассамблея утвердила с 1 января 2003 года пересмотренные Финансовые положения (см. A/57/396). Эти положения и соответствующие финансовые правила будут введены в действие в пересмотренном бюллетене Генерального секретаря в начале 2003 года. Проведенная Управлением служб внутреннего надзора проверка предлагаемых новых финансовых правил показала, что правила, цитируемые в настоящем докладе, остаются в целом без изменений.

рации и управления Департаменту операций по поддержанию мира в официальном порядке не производилось.

5. Управление служб внутреннего надзора отметило далее, что начальники секций в составе Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения (который теперь называется Отделом материально-технического обеспечения) Департамента операций по поддержанию мира подписывали письма-заказы, хотя помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию и Контролер не делегировали им надлежащих полномочий. Это является нарушением Финансового правила 110.16, которое гласит, что контракты на закупку, аренду или продажу услуг, материалов, оборудования и удовлетворение прочих потребностей заключаются от имени Организации Объединенных Наций лишь должным образом уполномоченными на это сотрудниками. По мнению Управления служб внутреннего надзора, необходимо установить четкое делегирование полномочий, с тем чтобы обязательства на основании писем-заказов принимались лишь должным образом уполномоченными на это сотрудниками.

III. Необходимость укрепления внутренних механизмов контроля за финансовым исполнением писем-заказов

6. Служба финансового управления и поддержки Департамента операций по поддержанию мира принимала финансовые обязательства и обрабатывала связанные с ними платежи даже несмотря на то, что соответствующие письма-заказы не были оформлены. Из 35 писем-заказов, рассмотренных Управлением служб внутреннего надзора, в 18 случаях платежи на сумму 11,6 млн. долл. США были произведены до того, как письма-заказы были составлены и/или подписаны правительством страны-поставщика. Эта практика идет вразрез с Финансовым правилом 110.22, в соответствии с которым платежи должны производиться на основании письменных контрактов или заказов на поставку. *Департамент операций по поддержанию мира сообщил, что в большинстве случаев письма-заказы были подписаны Организацией Объединенных Наций и лишь ожидали подписи правительств стран-поставщиков. Кроме того, хотя процесс оформления писем-заказов в этих случаях не был завершен, соответствующие миссии подтвердили поставку товаров и услуг и обработка платежей производилась только после проверки сопроводительной документации.* Однако, по мнению Управления служб внутреннего надзора, положения Финансового правила 110.22 представляют собой механизм внутреннего контроля, который необходимо соблюдать в целях сведения к минимуму возможности возникновения споров. Управление служб внутреннего надзора в особенности обеспокоено большим числом случаев (около 50 процентов рассмотренных дел), в которых применимое финансовое правило не соблюдалось.

7. В ходе ревизии было также установлено, что в некоторых случаях правительства предоставляли услуги еще до того, как Департамент успевал составить письма-заказы в письменном виде, или еще тогда, когда письмо-заказ находилось в черновом варианте. В таких случаях Служба финансового управления и поддержки рассматривала просьбы о выплате возмещения как «требования» и обрабатывала их без получения необходимого разрешения постфактум от Комитета Центральных учреждений по контрактам. В 1995 году Служба фи-

нансового управления и поддержки обратилась в канцелярию Контролера с просьбой разрешить Департаменту операций по поддержанию мира обрабатывать требования при отсутствии письма-заказа, поскольку Комитет Централь-ных учреждений по контрактам отказывается рассматривать эти требования постфактум и, следовательно, не дает рекомендации. Канцелярия Контролера удовлетворила эту просьбу при том условии, что директор Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента удостоверит, что выплата возмещения по требованиям производится по разумным расценкам. Однако в октябре 2001 года Служба финансового управления и поддержки начала удостоверять такие требования, указав, что санкция директора Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения не имеет «никакого реального значения в этом процессе». Канцелярия Контролера приняла к сведению данную практику, но не санкционировала ее в официальном порядке.

8. По мнению Управления служб внутреннего надзора, подобная фактиче-ская передача Департаменту операций по поддержанию мира полномочий про-изводить платежи без официальных обязательств представляет собой серьез-ный отход от принципов внутреннего контроля, установленных Организацией. Далее, по мнению Управления служб внутреннего надзора, Контролер должен санкционировать такие платежи при наличии полного обоснования, представ-ляемого в каждом случае Департаментом операций по поддержанию мира.

IV. Руководящие принципы использования писем-заказов

9. Хотя в докладе Генерального секретаря об осуществлении реформы заку-почной деятельности (A/52/534) указывалось, что Отдел закупок подготовит пересмотренные руководящие принципы использования писем-заказов к марту 1998 года, такие руководящие принципы не были составлены. В свете недос-татков, отмеченных при последующей проверке хода осуществления реформы закупочной деятельности (A/55/746), Управление служб внутреннего надзора рекомендовало Отделу закупок пересмотреть Руководство по закупкам с целью изложения процедур оформления писем-заказов, включая использование дан-ных о сопоставимых ценах и надлежащее обоснование решений. В феврале 2002 года Департамент по вопросам управления информировал Управление служб внутреннего надзора о том, что в пересмотренном Руководстве по за-купкам будут изложены процедуры оформления писем-заказов и что Отдел закупок начал процесс консультаций с Департаментом операций по поддержанию мира с целью выработки упорядоченных процедур, позволяющих учитывать коммерческие аспекты при соблюдении надлежащих требований, предъявляемых к обработке писем-заказов.

10. Департамент операций по поддержанию мира взял на себя инициативу составления письменных оперативных процедур организации бюджетного и платежного процессов, связанных с использованием писем-заказов. Однако эти процедуры пока не утверждены и не введены в действие. Кроме того, ввиду их ограниченного охвата процедуры не касаются вопросов закупочной деятельно-сти, связанных с использованием писем-заказов. Всеобъемлющие руководящие принципы имеют исключительно важное значение для обеспечения согласо-ванности и экономии при использовании писем-заказов с целью закупки това-ров и услуг для операций по поддержанию мира.

V. Необходимость надлежащего обоснования для использования писем-заказов

11. Департамент операций по поддержанию мира не составил всеобъемлющего перечня требуемых товаров и услуг, которые могли бы считаться имеющими сугубо военный характер и которые не могут быть приобретены по коммерческим каналам. Потребности, которые удовлетворялись с помощью писем-заказов и считались Департаментом операций по поддержанию мира имеющими сугубо военный характер, часто включали товары и услуги, испрашиваемые правительствами стран, предоставляющих войска, для своих собственных контингентов, например перевозку в район миссии и из него, хотя некоторые из этих услуг можно было приобрести по коммерческим каналам. *Департамент операций по поддержанию мира сообщил, что развертывание, замена и/или репатриация странами, предоставляющими войска, своих собственных контингентов являются обычной практикой. Такие просьбы стран, предоставляющих войска, удовлетворяются лишь в том случае, если указанные в них суммы не превышают сопоставимых предложений, поступающих от коммерческих компаний-продавцов. Департамент заявил также, что он изучает возможность включения таких потребностей в меморандумы о взаимопонимании, подписываемые со странами, предоставляющими войска.* По мнению Управления служб внутреннего надзора, решение об использовании писем-заказов для удовлетворения таких потребностей должно приниматься на основе соответствующего анализа затрат и результатов с указанием преимуществ выбранного варианта.

12. Проведенная Управлением служб внутреннего надзора выборочная проверка пяти случаев приобретения долгосрочных авиатранспортных услуг с помощью писем-заказов показала, что во всех этих случаях впоследствии были заключены коммерческие контракты. Отдел закупок регулярно применял практику закупки авиатранспортных услуг по коммерческим каналам, что заставляет усомниться в целесообразности использования писем-заказов для удовлетворения таких потребностей. Например, в 2001 году Отдел закупок обработал 533 заявки на предоставление авиатранспортных услуг стоимостью около 609 млн. долл. США. Приобретение долгосрочных авиатранспортных услуг с помощью писем-заказов имело такие негативные последствия, как ограничение конкуренции и ослабление гласности в процессе отбора, вызывая тем самым сомнения в справедливости и экономичности такой практики закупок. *Департамент операций по поддержанию мира пояснил, что он ведет работу с Отделом закупок на предмет передачи ему ответственности за проведение ряда закупочных операций, которые ранее осуществлялись с помощью писем-заказов.* Передача Отделу закупок ответственности за закупки товаров и услуг, не имеющих сугубо военного характера или назначения, будет содействовать более широкому участию компаний-продавцов и повышению гласности, объективности и экономичности закупочной деятельности для операций по поддержанию мира.

13. В обосновании использования писем-заказов иногда отсутствовала ясность. Например, в пяти из семи писем-заказов, обработанных Группой медицинского обеспечения Департамента операций по поддержанию мира, в заявлениях о предоставлении писем-заказов не говорилось об условиях, вызвавших

необходимость их использования. В 2001 году Департамент разместил 21 такое письмо-заказ на закупку предметов медицинского назначения на общую сумму 764 592 долл. США. По мнению Управления служб внутреннего надзора, поскольку Отдел закупок занимается обработкой многочисленных заявок на предметы медицинского назначения, ему следует заниматься и закупкой предметов медицинского назначения для миссий по поддержанию мира с использованием стереотипных спецификаций, если только правительство не сможет обосновать потребность своих контингентов в специализированной продукции. В последнем случае такие специализированные потребности было бы желательно включить в меморандум о взаимопонимании на этапе планирования миссии.

VI. Отсутствие конкуренции при предоставлении писем-заказов

14. В период с 1999 по 2001 год Департамент операций по поддержанию мира разместил 331 письмо-заказ, применив положение Финансового правила 110.19(h) о том, что «открытые торги удовлетворительных результатов не принесут». Однако в большинстве рассмотренных случаев, как установило Управление служб внутреннего надзора, можно было получить оферты на коммерческих условиях. Хотя процедура предоставления писем-заказов была первоначально создана в дополнение к существующим меморандумам о взаимопонимании для удовлетворения потребностей, которые не были предусмотрены на этапе планирования миссии, она видоизменилась и стала стандартным методом осуществления закупок для миссий по поддержанию мира, который Департамент обосновывал неспособностью получения конкурентных оферт. Результатом такого отхода от первоначальной цели использования писем-заказов является отсутствие конкуренции при предоставлении контрактов на закупки.

15. Обычно в случае долгосрочных авиатранспортных услуг (независимо от того, считаются ли они имеющими сугубо военный характер или нет) Департамент операций по поддержанию мира не обращался к правительствам с официальным предложением направлять оферты. Кроме того, неясно, на каком основании правительству той или иной страны предлагалось направить оферту. Управление служб внутреннего надзора отметило, что в двух случаях одно из государств-членов подавало официальную жалобу на то, что Департамент не обращался к нему с предложением направить оферту. В другом случае Управление служб внутреннего надзора установило, что письмо-заказ на предоставление авиатранспортных услуг на сумму 10,5 млн. долл. США было размещено на основании заинтересованности, выраженной государством-членом. Данное письмо-заказ было впоследствии аннулировано, а требуемые услуги были приобретены по коммерческим каналам по гораздо более низкой цене — 6,5 млн. долл. США.

16. Во всех описанных выше случаях Департамент операций по поддержанию мира в целом не мог обосновать выбора конкретного государства-члена для представления оферт; не смогло Управление служб внутреннего надзора и выяснить причины того, почему предложения направлять оферты были адресованы ограниченному числу участников — только четырем государствам-членам. В нынешней практике отбора государств-членов для поставки товаров

и услуг с помощью писем-заказов ощущается недостаток гласности, а ее результатом может стать проведение неэкономичных закупочных операций. По мнению Управления служб внутреннего надзора, отбор государств-членов для поставки товаров и услуг должен производиться на основе конкурентных ofert. Для этого необходимо составить перечень товаров, подлежащих закупке с помощью писем-заказов, на основе выраженной правительствами заинтересованности и их способности поставить требуемые товары и услуги.

VII. Рекомендации

17. Управление служб внутреннего надзора сформулировало следующие рекомендации, касающиеся совершенствования практики и процедур закупок с помощью писем-заказов.

Рекомендация 1

18. Департаменту операций по поддержанию мира следует добиться надлежащего делегирования полномочий на закупку товаров и услуг для операций по поддержанию мира с помощью писем-заказов. Такие делегированные полномочия должны ограничиваться четко установленными товарами и услугами, имеющими сугубо военный характер, которые не могут быть закуплены по коммерческим каналам (AP2002/55/01)**.

19. *Департамент операций по поддержанию мира сообщил, что в январе 1997 года делегированные ему полномочия на обработку писем-заказов были подтверждены Департаментом по вопросам управления. Однако Департамент операций по поддержанию мира обратится к Департаменту по вопросам управления с просьбой пересмотреть делегирование полномочий после того, как будет завершена подготовка новых руководящих принципов использования писем-заказов.*

Рекомендация 2

20. В целях надлежащего обоснования выделения средств и осуществления платежей Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить оперативную подготовку писем-заказов и их представление правительствам на подпись (AP2002/55/9/02).

21. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией и заявил, что с января 2002 года он принимал меры по обеспечению оперативной обработки писем-заказов.*

** Условные обозначения, указанные в настоящем разделе в скобках, соответствуют внутреннему коду, используемому Управлением служб внутреннего надзора для учета рекомендаций.

Рекомендация 3

22. Контролеру следует проводить проверку и удостоверение платежей по требованиям, не подтвержденным должным образом подписанными письмами-заказами, по получении от Департамента операций по поддержанию мира необходимой информации в обоснование таких требований (AP2002/55/9/03).

23. *Контролер согласился с этой рекомендацией и заявил, что Департамент операций по поддержанию мира был соответствующим образом уведомлен.*

Рекомендация 4

24. Департаменту операций по поддержанию мира, в консультации с Отделом закупок, следует ввести в действие пересмотренные руководящие принципы использования писем-заказов, в которых надлежащим образом предусматривалось бы: а) соблюдение необходимых условий для их использования; б) установление процедур отбора правительства-поставщика; и с) применение методов сопоставления затрат (AP2002/55/9/04).

25. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией.*

Рекомендация 5

26. Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить, чтобы в заявлении о предоставлении писем-заказов содержалось точное и исчерпывающее изложение оснований для их использования в исключительных обстоятельствах (AP2002/55/9/05).

27. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией и заявил, что с конца 2001 года в заявлениях о предоставлении писем-заказов приводится обоснование их использования в исключительных случаях.*

Рекомендация 6

28. Департаменту операций по поддержанию мира следует прекратить практику использования писем-заказов для закупки предметов медицинского назначения и передать эту обязанность Отделу закупок, за исключением тех предметов, которые должны предоставляться на основании меморандумов о взаимопонимании (AP2002/55/9/06).

29. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией.*

Рекомендация 7

30. Департаменту операций по поддержанию мира следует, в сотрудничестве с Отделом закупок, составить список правительств, готовых поставлять товары и услуги на основании писем-заказов, и разработать конкурентные процедуры закупок для их предоставления (AP2002/55/9/07).

31. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией и заявил, что он будет работать в этой связи в тесном взаимодействии с Отделом закупок.*

Рекомендация 8

32. Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить, чтобы размещение писем-заказов производилось на основе надлежащих методов сопоставления затрат и анализа конкурентных предложений как можно большего числа государств-членов (АР2002/55/9/08).

33. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, сообщив при этом, что существуют и другие факторы, определяющие выбор стран, предоставляющих войска, действие некоторых из которых Организация не в состоянии контролировать.*

(Подпись) Дилип **Наир**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
