



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 March 2005
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия
Пункты 107 и 115 повестки дня

**Обзор эффективности административного
и финансового функционирования
Организации Объединенных Наций**

Объединенная инспекционная группа

Практика закупок в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Практика закупок в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2004/9).



**ПРАКТИКА ЗАКУПОК В СИСТЕМЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовил:

Мухаммад Юссуф

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2004 год**

**ПРАКТИКА ЗАКУПОК В СИСТЕМЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовил:

Мухаммад Юссуф

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2004 год**

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		vi
ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	1
I. ОБЩИЙ ОБЗОР	8 - 21	3
А. Совокупные стоимостные объемы закупок и тенденции	9	3
В. Распределение закупочной деятельности	10 - 12	3
С. Закупки в странах, охваченных программами	13 - 16	5
D. Предметы общего пользования и специализированные товары и услуги	17 - 20	9
E. Основные клиенты	21	10
II. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СЛУЖБ ЗАКУПОК С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЗАТРАТ	22 - 32	11
III. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА	33 - 39	17
IV. СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ	40 - 72	19
А. Общий контекст	40 - 47	19
В. Механизмы	48 - 72	21
V. ЭЛЕКТРОННЫЕ ЗАКУПКИ	73 - 85	30
А. Состояние дел	73 - 78	30
В. Возможности	79 - 81	31
С. Сдерживающие факторы	82	34
D. Путь вперед	83 - 85	35
VI. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА	86 - 93	38
А. Проблема	86 - 92	38
В. Новое направление	93	39

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 1. Сравнительные данные по объемам закупок органов Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в 2002 году	4
Таблица 2. Предметы общего пользования и специализированные товары и услуги, закупленные системой Организации Объединенных Наций в 2002 году	7
Таблица 3. Эффективность служб закупок с точки зрения затрат в 2002 году	12
Таблица 4. Выгоды и получатели выгод от электронных государственных закупок	33
Таблица 5. Факторы, сдерживающие использование электронных закупок в системе Организации Объединенных Наций	34

ПЕРЕЧЕНЬ ДИАГРАММ

Диаграмма 1. Общие закупки товаров и услуг, 1998-2002 годы	3
Диаграмма 2. Закупки в странах, охваченных программами	7
Диаграмма 3. Доля закупок в развивающихся странах	7

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время КССР)
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТО	Всемирная торговая организация
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления (орган КССР)
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее АКК)
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МРГЗ	Межучрежденческая рабочая группа по закупкам
МСЭ	Международный союз электросвязи
МУУЗ	Межучрежденческое управление по закупкам
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОЗООН	Отдел закупок Организации Объединенных Наций
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОСЗ	Объединенная служба закупок
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦНИСЗС	Центр научных исследований в области стратегических закупок и снабжения (Школы управления при Университете Бата)
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ЦЕЛЬ: Выявить возможности для повышения действенности и эффективности практики закупок в системе Организации Объединенных Наций, особенно за счет наращивания производительности, улучшения сотрудничества и координации и технологических нововведений.

ОСНОВНЫЕ УСТАНОВЛЕННЫЕ ФАКТЫ И ВЫВОДЫ

1. Рассмотрев состояние служб и практики закупок в системе Организации Объединенных Наций, Инспектор пришел к выводу, что за последние 10 лет функция закупок преобразовалась из относительно незаметной административной деятельности в важную с финансовой точки зрения и сопряженную с высоким риском функцию. Как подтверждение этому, в 2002 году на закупочную деятельность приходилось порядка 4,6 млрд. долл. США, или 37% совокупных средств регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов организаций. В Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций расширение закупочной деятельности с середины 90-х годов сопровождалось осуществлением программы реформ закупок по поручению и под руководством самой Генеральной Ассамблеи, которая дополнялась укреплением совместных механизмов закупок, охватывающих Организацию Объединенных Наций и ее фонды и программы, базирующиеся в Нью-Йорке. Хотя эти меры и помогли в какой-то мере рационализировать закупочные операции в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, они еще не дошли до других основных мест службы, включая отделения на местах, и до коллективного членского состава Межучрежденческой рабочей группы по закупкам (МРГЗ). Во вводной и обзорной главах настоящего доклада рассматриваются эти и смежные вопросы и делается вывод о необходимости рационализации, в частности закупок предметов общего пользования, и расширения передачи закупочных функций организаций на внешний подряд в качестве средства уменьшения дублирования и конкуренции в рамках международного сообщества, занимающегося закупочной деятельностью.

2. В главе II внимание заостряется на фундаментальном вопросе эффективности закупочных служб организаций с точки зрения затрат. Анализ кадрового укомплектования и расходов этих служб в сопоставлении с их годовым оборотом указывает на то, что средняя производительность труда сотрудников, например, варьируется между организациями настолько значительно, что это никак не может быть оправдано их уставной или структурной спецификой. Инспектор приходит к выводу о том, что МРГЗ, являющаяся единственным межучрежденческим форумом по закупкам, объединяющим практически все организации, до настоящего времени практически или вообще ничего не сделала в плане изучения и выработки контрольных параметров результативности закупочной деятельности или моделей эффективности и качества, которые должны определять результативность закупочной функции в системе Организации Объединенных Наций, с заострением особого внимания на механизмах и практике закупок на местах. В соответствии с предписаниями Генеральной Ассамблеи, касающимися желательности оценки результативности закупочной деятельности, Инспектор выделяет некоторые из методов, которые следует использовать для достижения этой цели.

3. Как указывается в главе III, ранее отмеченные недостатки в деле модернизации закупочной функции находят также отражение в ничтожно малых суммах, выделяемых организациями на подготовку своих сотрудников по закупкам, на которых приходится в среднем более 95% совокупных накладных расходов в области закупочной деятельности и которые в этой связи можно считать главным фактором, определяющим производительность и качество закупочной деятельности. Хотя вопрос о подготовке персонала, занимающегося закупками, является одним из вопросов, регулярно фигурирующих в резолюциях Генеральной Ассамблеи, посвя-

щенных реформе закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций, и несмотря на некоторые улучшения, внедренные Отделом закупок Организации Объединенных Наций, на межорганизационном уровне функция подготовки кадров по вопросам закупок остается в основном бессистемной. Достойные высокой оценки инициативы МРГЗ, выдвинутые несколько лет назад в целях разработки совместной инициативы и стратегии в области подготовки кадров, не только все еще не реализованы и не обеспечены финансированием, но и, как представляется, отчасти утратили свою актуальность в связи с целым рядом событий, и прежде всего в связи с технологическими новшествами и услугами по подготовке кадров, внедренными за этот период Межучрежденческим управлением по закупкам (МУУЗ). Хотя, как представляется, это проектное предложение в последнее время было пересмотрено для усиления акцента на системе сертификации должностных лиц по вопросам закупок, Инспектор все же считает необходимым увеличить бюджетные ассигнования на подготовку кадров, объединить ресурсы, помимо взносов натурой, и продолжить усилия по мобилизации внебюджетных поступлений из всех соответствующих источников. В этой связи следует усилить акцент на профессиональной подготовке по методам электронных закупок (э-закупки) и на технической помощи в поддержку укрепления потенциала государственных закупочных учреждений в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

4. Еще один важный вывод, подробно рассматриваемый в главе IV, сводится к тому, что закупочная деятельность организаций в настоящее время стратегически не регулируется в централизованном порядке, несмотря на устойчиво значительный рост ее стоимостных объемов за последние годы. Хотя Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) в июне 2003 года принял решение обратиться к МРГЗ с просьбой представить ему доклад по вопросам закупок, АКК ранее не уделял закупочной деятельности реального внимания в той же мере, в какой он координировал подходы к вопросам управления людскими и финансовыми ресурсами или к информационным и технологическим вопросам. Отчасти в результате такого подхода в деле унификации политики, процедур и практики закупок между организациями все еще не удалось добиться решающего прорыва. Хотя следует по достоинству оценить некоторые из последних усовершенствований, например в деле разработки таких общих подходов и инструментов, как концепция ведущих учреждений или единая база данных и портал по поставщикам, и механизм МРГЗ, и МУУЗ, выполняющее функции ее секретариата, имеют недостаточно четко определенный статус и не имеют собственного лица. МРГЗ остается неофициальным форумом, действующим без надзора со стороны директивных или руководящих органов. Аналогичным образом МУУЗ остается в большей мере органом Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), чем межучрежденческим механизмом по закупкам, поскольку оно не используется в этом качестве системой закупок Организации Объединенных Наций. Инспектор приходит к выводу о том, что круг ведения МУУЗ следует официально закрепить на основе решения Генеральной Ассамблеи и что следует обеспечить более четкое стратегическое руководство его работой со стороны КВУУ. Кроме того и в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи по общим административным службам, Генеральному секретарю следует рассмотреть целесообразность и возможности повышения эффективности за счет дальнейшей консолидации структур накладных расходов и затрат служб закупок в Центральных учреждениях, укрепления сотрудничества и недопущения дублирования между Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и МУУЗ, в том числе их возможного слияния, и укрепления общих служб закупок в Женеве, Вене и Найроби, а также на местах.

5. Электронные закупки, проанализированные в главе V, рассматриваются практически всеми организациями в качестве возможного канала получения выгод с точки зрения модернизации закупочной функции и доведения ее до стандартов мирового класса. Эти выгоды включают в себя повышение действенности и эффективности в результате значительного сокраще-

ния операционных издержек и циклов обработки, повышение прозрачности и эффективности процедур закупок, перевода этой работы из тактической в стратегическую плоскость, уменьшение числа ошибок, связанных с человеческим фактором, повышение степени удовлетворенности работой и заинтересованности сотрудников и т.д. По сообщениям организаций, при этом предстоит преодолеть такие серьезные трудности, как отсутствие правовой и процедурной базы для электронных закупок и, в более общем плане, все еще недостаточная уверенность в надежности электронных операций в некоторых организациях, о чем свидетельствует непризнание электронных подписей, различия в системах и инфраструктурах информационно-коммуникационных технологий, недостаточная подготовленность сотрудников по вопросам закупок, ограниченность бюджетных ассигнований на электронные закупки и т.д. За исключением МУУЗ, которая автоматизировала все этапы и процессы своей закупочной деятельности благодаря такой платформе для электронной торговли, как UNWebBuy, все организации все еще находятся на самом начальном этапе деятельности в области электронных закупок. Это должно позволить организациям учиться друг у друга путем выработки целенаправленных межучрежденческих совместных стратегий в области создания систем своих электронных закупок при оптимальном использовании опыта и экспертных знаний, уже накопленных в этой области МУУЗ. В настоящем докладе предлагается "дорожная карта" для решения этой задачи.

6. В заключительной главе Инспектор рассматривает пути и средства, с помощью которых организации могли бы использовать закупочную функцию в качестве инструмента развития в странах-получателях на основе использования двуединого подхода. С одной стороны, организации могли бы позаимствовать опыт УВКБ в вопросах политики закупок, которая непосредственно нацелена на стимулирование и укрепление рынков поставок и учреждений местных общин, принимающих беженцев, без ущерба для эффективности базовых стандартов и процедур закупок. В это вполне могло бы также вписаться требование к основным подрядчикам системы Организации Объединенных Наций передавать на субподрядной основе некоторые из видов своей закупочной деятельности фирмам в странах-получателях. С другой стороны, что еще более важно, организациям настоятельно рекомендуется разработать программы технической помощи для укрепления потенциала в поддержку государственных закупочных учреждений в странах-получателях в рамках программ эффективного управления и обеспечения добросовестности государственных органов. Инспектор считает, что такие программы следует разрабатывать в тесном сотрудничестве с Всемирным Банком и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые активно занимаются осуществлением программ укрепления потенциала в области закупок в странах-получателях, а также с органами системы Организации Объединенных Наций, накопившими опыт в этой области, такими, как Туринский центр Международной организации труда (МОТ) и МУУЗ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рабочая группа по закупкам Целевой группы по общим службам в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций

Рекомендация 1

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следует продолжить оценку результатов, достигнутых к настоящему времени Рабочей группой по закупкам Целевой группы по общим службам в Центральных учреждениях и других точках, включая выводы по контрольным параметрам результативности закупок и другим видам передовой практики, сформировавшимся в результате реформ системы закупок в Центральных учреждениях и других точках; доклад по оценке должен быть обсужден членами КВУУ и МРГЗ, которые в свою очередь должны принять соответствующие рекомендации для организаций, занимающихся закупками (пункт 12).

Рационализация практики закупок

Рекомендация 2

МРГЗ должна принять, утвердить и внедрить концепцию ведущего учреждения и содействовать разделению труда между организациями в целях дальнейшей рационализации практики закупок, применяемой ее членами. Акцент можно было бы сделать на усилении консолидации связанных с закупками накладных расходов и структур в системе Организации Объединенных Наций в целях углубления разделения труда между ее членами, уменьшения дублирования при закупке предметов общего пользования и обеспечения максимального использования основных профессиональных качеств организаций, включая концепцию ведущего учреждения (пункт 20).

Создание унифицированной системы отчетности и подотчетности для служб закупок

Рекомендация 3

Исполнительным главам Международной организации гражданской авиации (ИКАО), МСЭ и Всемирного почтового союза (ВПС) следует перевести свои автономные специализированные подразделения по закупкам на единую систему подотчетности в вопросах закупочных операций, в частности в случае относительно небольших объемов закупок (пункт 29).

Сотрудники с юридической подготовкой

Рекомендация 4

Всем исполнительным главам следует обеспечить, чтобы их соответствующие службы закупок имели надлежащую и своевременную правовую поддержку и чтобы некоторые из имеющихся у них сотрудников получили подготовку по юридическим аспектам закупок (пункт 31).

Инициатива по подготовке кадров в области закупок

Рекомендация 5

Несмотря на договоренность, достигнутую на двадцать девятом совещании МРГЗ относительно сосредоточения внимания на проектном предложении, озаглавленном "Инициатива по общей профессиональной подготовке сотрудников по вопросам закупочной деятельности для Организации Объединенных Наций", которая касается системы сертификации должностных лиц по закупкам, следует и далее активно рассматривать следующие вопросы: а) там, где это применимо, вопрос о дальнейшем наращивании бюджетных средств организаций, выделяемых на подготовку по вопросам закупок; б) вопрос о максимально возможной интеграции специализированных инициатив и механизмов по профессиональной подготовке в области закупок, существующих в системе Организации Объединенных Наций; с) вопрос о расширении подготовки по методам электронных закупок в контексте рекомендации 10 е) ниже; и d) вопрос о разработке стратегии оказания технической помощи в поддержку укрепления потенциала государственных закупочных учреждений в странах-получателях в сочетании с мобилизацией ресурсов для этой цели (пункт 38).

Руководства по политике и процедурам закупок

Рекомендация 6

а) Исполнительным главам организаций следует обеспечить наличие руководств по закупкам на рабочих языках секретариатов организаций согласно применимой политике соответствующих организаций в области многоязычия в целях повышения эффективности процесса закупок во всех отделениях на местах (пункт 43).

б) МРГЗ следует принять меры для дальнейшей доработки существующих общих руководящих принципов закупок для их сведения в единое общесистемное руководство по политике и процедурам в качестве контрольного параметра, который прописывает общие принципы и этапы закупок, а также стандарты качества и значительно упорядочивает процедуры закупок для применения в индивидуальном и коллективном порядке во всех местах службы (пункт 45).

Межучрежденческая рабочая группа по закупкам (МРГЗ)

Рекомендация 7

а) Ввиду значительного роста объемов закупочной деятельности и обусловленной этим потребности в более эффективных с точки зрения затрат механизмах и практике в системе Организации Объединенных Наций Генеральной Ассамблее следует обратиться с просьбой к Генеральному секретарю в его качестве Председателя КССР провести переговоры по официальному закреплению мандата, связанного с ролью МРГЗ в области межучрежденческого сотрудничества и координации, и предусмотреть для нее требование о ежегодном представлении докладов Генеральной Ассамблее через КВУУ и о выработке практических предложений по постоянному усовершенствованию управления, оценке результативности и координации работы служб закупок в свете выводов и рекомендаций, приведенных в настоящем докладе (пункт 51).

б) МРГЗ следует более регулярно взаимодействовать с другими организациями государственного и частного секторов, занимающимися закупками, а также с соответст-

вующими академическими органами, с тем чтобы находиться в курсе практики, новшеств и тенденций за пределами системы Организации Объединенных Наций (пункт 51 e)).

с) Следует более целенаправленно, в качестве регулярного пункта повестки дня совещаний МРГЗ заниматься укреплением общих служб закупок и других коллективных механизмов в различных местах службы (пункт 50 f)).

d) В увязке с рекомендацией 1 выше следует подробно и на систематической основе обмениваться с другими организациями опытом проведения реформ систем закупок различных организаций, осуществивших такие реформы в последние годы (пункт 56).

Общие службы закупок

Рекомендация 8

Согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи, посвященным общим службам в системе Организации Объединенных Наций, Генеральному секретарю следует как можно скорее, в случае необходимости при содействии внешнего консультанта, специализирующегося на вопросах корпоративных слияний, провести подробный обзор целесообразности и возможного выигрыша в эффективности следующих мер:

a) дальнейшее укрепление реформы системы закупок в Центральных учреждениях путем создания централизованного механизма закупок в Центральных учреждениях к 2010 году в целях обеспечения энергичного руководства и исходных параметров для аналогичного упорядочения закупочной деятельности в других точках, особенно на местах (пункты 62-63);

b) консолидация - в качестве промежуточного шага к этой цели - связанных с закупочной деятельностью накладных расходов и структур фондов и программ, базирующихся в Центральных учреждениях (пункт 62);

c) пути и средства укрепления взаимодействия и недопущения дублирования в работе службы закупок ЮНОПС и МУУЗ, в том числе возможный вариант слияния этих двух подразделений, при обеспечении того, чтобы в случае слияния межучрежденческие услуги, предоставляемые в настоящее время МУУЗ, продолжали оказываться его преемником;

d) если ЮНОПС и МУУЗ будут сохранены в качестве разных подразделений, ПРООН следует и далее в полном объеме покрывать расходы на междучрежденческие услуги, предоставляемые МУУЗ (пункт 59);

e) распространение в случае необходимости мер, рекомендованных в подпункте а) выше, на другие места службы, особенно на Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби и на периферийные места службы (пункт 70).

Методы электронных закупок

Рекомендация 9

Исполнительным главам следует обеспечить, чтобы при разработке решений, связанных с электронными закупками, в их соответствующих организациях в основу были положены следующие основные принципы, и в частности:

- a) наличие правовой и процедурной базы;
- b) межучрежденческое сотрудничество и координация;
- c) содействие применению поэтапного подхода к созданию системы электронных закупок; и
- d) развитие соответствующих новых навыков на основе программ профессиональной подготовки и переподготовки (пункт 83).

Укрепление потенциала государственных закупочных учреждений в странах-получателях

Рекомендация 10

Ввиду роста значимости вопроса о транспарентности действий правительств при государственных закупках в контексте соглашений Всемирной торговой организации, как это было недавно одобрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/247 о реформе закупочной деятельности от 1 мая 2001 года, исполнительным главам организаций следует при поступлении соответствующих просьб развивать компонент технической поддержки в области укрепления потенциала в их программах формирования портфелей закупок в интересах поддержки укрепления потенциала государственных закупочных учреждений в развивающихся странах-получателях, с тем чтобы они могли активно участвовать в закупках и укреплять свою способность к такому участию в этой деятельности. Такого рода программы должны быть нацелены на дополнение деятельности в этой области, осуществляемой, в частности, Всемирным банком, ОЭСР, Туринским центром МОН и МУУЗ (пункт 91).

ВВЕДЕНИЕ

1. Объем закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций в 2002 году составил 4,6 млрд. долл. США¹, или порядка 37% совокупных средств регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов организаций. Если при этом учесть также государственные закупки для проектов в области развития, финансируемых многосторонними финансовыми учреждениями, в частности Группой Всемирного банка и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), то ежегодный стоимостной объем закупок международной многосторонней системы приближается к 30 млрд. долл. США.

2. Государственные закупки для проектов, финансируемых многосторонними финансовыми учреждениями, не будут охвачены настоящим докладом, и тем не менее приведенные выше цифры свидетельствуют о важном значении этой темы и закупочной функции в системе Организации Объединенных Наций. Однако, как будет показано в следующей главе, масштабы и стоимостные объемы закупочной деятельности значительно варьируются между организациями и подгруппами системы Организации Объединенных Наций и отражают специфику мандатов организаций. Закупки представляют собой стратегическую функцию Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ, на которые в 2002 году в совокупности приходилось 85% общих расходов организаций на закупки. Совокупный стоимостной объем закупок специализированных учреждений (исключая Группу Всемирного банка и МФСР) составляла чуть более 12%. В каждой из двух подгрупп системы заметны такие же значительные различия в масштабах закупок по компонентам.

3. Несмотря на различия в объемах закупок и мандатах организаций, настоящий доклад, который был предложен Объединенной инспекционной группе (ОИГ) Мировой продовольственной программой (МПП), актуален для всех организаций системы. Внимание в нем сосредоточивается на стратегических вопросах, решение которых с наибольшей степенью вероятности будет способствовать повышению затратной эффективности процесса закупок внутри организаций и между организациями, а именно на вопросах сотрудничества и координации, электронных закупок и укрепления потенциала. Хотя Межучрежденческая рабочая группа по закупкам (МРГЗ) и занималась этими вопросами на общесистемном уровне на протяжении целого ряда лет, общие результаты ее работы оказались довольно неоднозначными. Все еще есть возможности для усовершенствования в таких вопросах, как унификация практики, применение электронных решений, оценка результативности и установление контрольных параметров, а также развитие профессиональных навыков штатных сотрудников по закупкам и в организациях-клиентах в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

4. На основе рекомендаций, сформулированных в представленном в 1994 году докладе Группы экспертов высокого уровня по закупкам, которая провела углубленный обзор практики закупок в Организации Объединенных Наций, Организация под непосредственным руководством Генеральной Ассамблеи и Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) почти на постоянной основе проводила интенсивную реформу закупочной деятельности на протяжении последних 10 лет². Кроме того, Комиссия ревизоров и Управление служб внутреннего надзора (УСВН), которые выделили закупочную функцию в качестве области, сопряженной с высоким риском, периодически рассматривают процесс реформ и проводят аудиторскую проверку практики закупок фондов и программ. Эти реформы дополнялись инициативами, направленными на укрепление сотрудничества и координации между

¹ См. статистические данные МУУЗ по закупкам по адресу: www.iapso.org.

² Генеральный секретарь периодически представлял Генеральной Ассамблее доклады о реформе закупочной деятельности, в частности документы A/C.5/51/9, A/52/534, A/53/271/Add.1, A/54/866, A/55/127, A/55/746 и A/57/187.

организациями, базирующимися в Нью-Йорке, в контексте Рабочей группы по общей закупочной деятельности Целевой группы по общим службам, созданной в Центральных учреждениях в 1997 году. Хотя эти усилия позволили значительно усовершенствовать закупочные операции Организации Объединенных Наций, реформы ограничивались в основном самой Организацией Объединенных Наций.

5. Аналогичным образом проводившиеся в последние несколько лет внутренние и внешние обзоры, посвященные роли Межучрежденческого управления по закупкам (МУУЗ)³, не охватывали ни других закупочных органов системы, ни коллективных соглашений в различных местах службы на глобальном и местном уровнях, ни мандат МРГЗ, которую обслуживает МУУЗ. Со своей стороны, ОИГ за последние несколько лет выпустила два доклада о внешнем подряде в системе Организации Объединенных Наций⁴, которыми, впрочем, был охвачен лишь один аспект закупок, а именно передача некоторых функций на субподрядной основе коммерческим поставщикам услуг.

6. В свете вышеуказанного следует отметить, что настоящий доклад, вероятно, представляет собой первую попытку за многие годы рассмотреть закупочные операции организаций на всеобъемлющей и комплексной основе, хотя и с заострением внимания главным образом на тех аспектах, которые были упомянуты в пункте 3 выше. Цель настоящего доклада заключается в выявлении возможностей и каналов для повышения действенности и эффективности закупочной деятельности на основе более эффективных мер координации, включая обмен информацией и передовым опытом, внедрение технологических новшеств и повышение результативности работы сотрудников. В докладе рассматривается также важный вопрос об оказании технической помощи получающим поддержку клиентам из числа стран и организаций в рамках программ эффективного управления.

7. При подготовке доклада Инспектор принял участие в качестве наблюдателя в работе 28-го совещания МРГЗ, проходившего в мае 2003 года в Варшаве, что дало ему возможность проследить за живым обменом мнениями между специалистами в области закупок по широкому кругу тем, включенных в повестку дня, и пообщаться практически со всеми руководителями служб закупок организаций. После этого Инспектор посетил большинство организаций в целях получения более конкретной информации относительно их политики и практики в области закупок. В дополнение к этим поездкам Инспектор направил организациям вопросник, охватывающий основные области, которые и нашли отражения в докладе. Инспектор выражает свою признательность членам МРГЗ и другим должностным лицам организаций за их содействие при подготовке настоящего доклада.

³ См. доклад Рабочей подгруппы по будущей роли МУУЗ, представленный 27-му совещанию МРГЗ в Гаване (Куба) в 2001 году, а также доклад, озаглавленный "Стратегическое позиционирование, реорганизация и межучрежденческая роль МУУЗ", подготовленный консультативной фирмой КОВИ в апреле 2001 года.

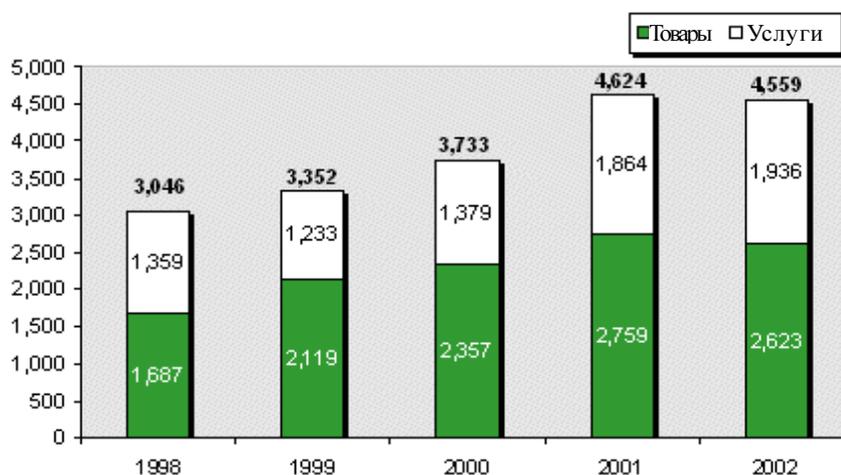
⁴ См. доклады "Проблемы внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/97/5) и "Управленческая проверка практики использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и фондах и программах Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2002/7).

I. ОБЩИЙ ОБЗОР

8. В настоящей главе, которая построена на статистических данных МУУЗ по закупкам и на анализе ответов на вопросник ОИГ, подготовленный для настоящего доклада, описывается общая картина, характеризующая состояние закупочных операций организаций в 2002 году, в частности применительно к совокупному объему задействованных ресурсов и общим тенденциям; к распределению расходов на закупки между организациями и группами организаций; географическому распределению; закупаемым предметам общего пользования и специализированным предметам; передаче закупочной функции на внешний подряд; а также к основным обслуживаемым клиентам. Этот общий обзор обеспечивает основу для более сфокусированного анализа в последующих главах доклада.

A. Совокупные стоимостные объемы закупок и тенденции

Диаграмма 1: Общие закупки товаров и услуг, 1998-2002 годы
(в млн. долл. США)



Источник: МУУЗ.

9. Общий стоимостной объем закупок организаций системы с 1998 по 2002 год вырос примерно на 49%. Прирост закупок услуг и товаров составил соответственно 42 и 55%. Как представляется, эта тенденция отражает увеличение объема закупочной деятельности органов Организации Объединенных Наций в связи с расширением миротворческих и гуманитарных операций, в частности на Балканах, в Афганистане и Ираке. Поскольку эти операции в среднесрочной и долгосрочной перспективе стабилизируются, объем закупок, скорее всего, останется более или менее устойчивым или даже снизится.

B. Распределение закупочной деятельности

10. Как явствует из таблицы 1, закупочные операции главным образом сконцентрированы в самой семье Организации Объединенных Наций. Например, только Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) закупает больше товаров и услуг, чем все специализированные учреждения вместе взятые, а объем товаров и услуг, закупаемых Секретариатом Организации Объединенных Наций, почти вдвое превышает показатель по специализированным учреждениям. Из этой концентрации закупочных операций можно сделать вывод о том, что, хотя реформы, направленные на повышение их эффективности с точки зрения затрат, и касаются всех организаций системы, они, вероятно, должны быть прежде всего сосредоточены на ор-

ганах Организации Объединенных Наций, которые находятся под руководством одного и того же Устава, одной и той же Генеральной Ассамблеи и Генерального секретаря. Внедрение повышающих эффективность с точки зрения затрат решений в области закупок в самой семье Организации Объединенных Наций должно облегчить применение таких решений в других звеньях системы. В какой-то мере этот подход на протяжении нескольких лет апробировался органами Организации Объединенных Наций благодаря, в частности, результатам деятельности Рабочей группы по закупкам Целевой группы по общим службам, созданной в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в 1997 году и связанной с некоторыми членами МРГЗ.

Таблица 1: Сравнительные данные по объемам закупок органов Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в 2002 году⁵

(в млн. долл. США)

Орган	Расходы	В процен тах	Учреждение	Расходы	В процен тах
Организация Объединенных Наций ⁶	941	26,4	ФАО	149	23,3
МПП	837	23,5	ВОИС	149	23,3
ПРООН ⁷	795	22,3	ВОЗ	77	12,0
ЮНОПС	300	8,4	МАГАТЭ	70	11,0
ЮНИСЕФ	352	10,0	ЮНИДО	51	8,0
ЮНФПА	113	3,2	МОТ	47	7,4
МУУЗ	82	2,3	ИКАО	39	6,1
УВКБ	73	2,0	ЮНЕСКО	29	4,5
БАПОР	68	1,9	МЭС	12	1,9
			ИМО	10	1,6
			ВМО	4	0,6
			ВПС	2	0,3
Итого	3 561	100,0	Итого	639	100,0

⁵ Статистические данные МУУЗ (www.iapso.org), которые в большинстве случаев были обновлены данными, представленными ОИГ для настоящего доклада.

⁶ ОЗООН и другие подразделения Секретариата.

⁷ Исключая МУУЗ.

РЕЗЮМЕ

Подгруппы	Расходы	В процентах
Секретариат Организации Объединенных Наций	941	22,4
Фонды и программы Организации Объединенных Наций	2 620	62,4
Специализированные учреждения	639	15,2
Итого	4 200⁸	100,0

11. Как отмечалось в одном из промежуточных докладов Генерального секретаря по общим службам, Рабочая группа по закупкам, объединяющая все подразделения Организации Объединенных Наций, расквартированные в Нью-Йорке (Секретариат, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА), разработала ряд общих инструментов закупок (общие финансовые положения и правила по закупкам; общие форматы контрактной документации; общие показатели результативности; принципы подготовки кадров и этики закупочной деятельности; общая база данных по поставщикам; единая система кодирования; типовые долгосрочные соглашения и т.д.), а также совместные механизмы закупочной деятельности в области поставок канцелярских принадлежностей, услуг туристических агентств и услуг транспортно-экспедиторских компаний⁹. Хотя информация о результатах этой деятельности была доведена до сведения других членов МРГЗ и некоторые из этих вопросов остаются в повестке дня совещаний МРГЗ, они, как представляется, пока не породили того импульса для проведения всеобъемлющей реформы в органах системы Организации Объединенных Наций, занимающихся закупками, который был сопоставим с усилиями по проведению реформ в области закупок, предпринимаемыми Рабочей группой в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций.

12. Это может быть обусловлено недостатками, присущими МРГЗ, о чем говорится в настоящем докладе чуть ниже. Еще одной причиной может быть отсутствие оценок конкретных преимуществ результатов работы, проделанной к настоящему времени Рабочей группой по закупкам в Центральном учреждении, таких, как экономия по основному счету и на операционных издержках, сокращение циклов обработки, объединение закупочных активов или более эффективное управление контрактами на обслуживание. Необходимо провести оценку этих преимуществ, включая выводы, касающиеся контрольных параметров результативности закупочной деятельности и других видов передовой практики, выявленных в ходе реформ закупок в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций и в других соответствующих местах службы. Этот доклад по оценке следует подготовить при участии специалистов, представляющих поставщиков частного сектора, и обсудить в рамках всего членского состава МРГЗ, которая в свою очередь должна принять рекомендации для всех своих участников, занимающихся закупочной деятельностью.

С. Закупки в странах, охваченных программами

13. В соответствии с периодическими предписаниями Генеральной Ассамблеи относительно увеличения закупок в развивающихся странах и странах с переходной экономикой¹⁰, орга-

⁸ Данный итоговый показатель отличается от показателя, приведенного на диаграмме 1, во-первых, потому что данные по некоторым организациям, не участвующим в ОИГ (например, по Панамериканской организации здравоохранения или ВТО), были исключены, а, во-вторых, потому что данные, представленные ОИГ некоторыми организациями по их закупкам за 2002 год, не совпадают с данными МУУЗ.

⁹ А/55/461, пункты 36-42.

¹⁰ См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 52/226 от 31 марта 1998 года, 54/14 от 29 октября 1999 года, 55/247 от 1 мая 2001 года и 57/279 от 20 декабря 2002 года.

низации в целом попытались как можно больше расширить свои источники закупок, как показано на диаграммах 2 и 3 ниже. Совещания МРГЗ, проводимые раз в два года в развивающихся странах, и деловые семинары, организуемые в развивающихся регионах Отделом закупок Организации Объединенных Наций (ОЗООН), как представляется, открывают возможности для расширения участия стран-получателей в закупочных операциях системы Организации Объединенных Наций. Однако к числу организаций системы, осуществляющих закупки в этих странах, относятся главным образом те организации, которые обеспечивают значительное присутствие на местах в развивающихся странах, в частности фонды и программы Организации Объединенных Наций и другие органы Организации Объединенных Наций, такие, как региональные экономические комиссии и миссии на местах.

14. Так, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби (ЮНОН), закупает в развивающихся странах более 90% своих товаров и услуг, а ПРООН сообщила в 2002 году, что она "за последние десять лет повысила долю закупок, производимых в развивающихся странах, с 30% до 70%"¹¹. Аналогичным образом, ЮНИСЕФ сообщил о том, что благодаря усилению своей политики децентрализации закупок он расширил свои источники поставок в развивающихся регионах, в том числе увеличил стоимость закупок, производимых его страновыми и региональными отделениями, на 130% - со 120 млн. долл. США в 1999 году до 273 млн. долл. США в 2001 году. По сообщению ЮНИСЕФ, число поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой превысило 80% от общего количества компаний, зарегистрированных в базах данных о поставщиках его штаб-квартиры и местных отделений¹².

15. Однако в связи с такой реальностью, как глобализация сбытовых сетей большинства многонациональных корпораций, закупки в развивающихся странах могут не всегда подразумевать получение чистого выигрыша для местной экономики, особенно в тех случаях, когдакупаемые таким образом товары и услуги производятся и импортируются из других регионов мира. Хотя закупки у местных дилеров и выгодны с точки зрения более коротких сроков поставок (что имеет особенно важное значение в чрезвычайных ситуациях), они могут оказываться более дорогостоящими, чем прямые закупки у производителей, которые, как правило, предлагают организациям системы скидки по ценам/объемам. Например, в ходе аудиторской проверки закупок Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), произведенной в феврале 2003 года, УСВН пришло к выводу, что, если бы УВКБ в 2001 году закупило все автомобили марки "Тойота" непосредственно у производителя, а не со складов или у местных дилеров, то оно сэкономило бы 900 000 долл. США. По оценкам УСВН, автомобили, приобретаемые непосредственно у производителя, стоят примерно на 15% меньше (без учета возможных скидок)¹³.

16. В равной мере это замечание касается и других промышленных товаров, в частности продуктов информационно-коммуникационной технологии (ИКТ), медицинского оборудования, вакцин и биологической продукции. Таким образом, вопрос сводится к тому, как оптимальнее уравновесить фундаментальный принцип справедливого географического распределения источников поставок с требованием повышения эффективности закупочных операций с точки зрения затрат. Буквальное применение принципа наиболее низкой из приемлемых конкурсных заявок означало бы, что предпочтение должно было бы отдаваться прямым закупкам у производителей, поскольку они оказывались бы менее дорогостоящими по сравнению с закупками на местах. С другой стороны, если правило "самой низкой из приемлемых конкурсных заявок" толковать (как это и должно делаться) как динамичное понятие, означающее "наи-

¹¹ A/57/187, пункт 28.

¹² Там же, пункт 29.

¹³ Аудиторская проверка УСВН закупок УВКБ (доклад об аудиторской проверке 03/03) от 6 февраля 2003 года, пункты 25 и 26.

большую отдачу от затрачиваемых денег", то в этом случае закупки на местах, как представляется, обеспечивают, помимо чисто финансовых, иные выгоды, включая адаптацию продукции к специфике местных условий или ее соответствие местным нормам, учитывающие особенности чрезвычайных ситуаций сроки поставок для гуманитарных операций, предсказуемое послепродажное обслуживание, в частности в тех случаях, когда это сопряжено с требованиями о наличии местных гарантий и, возможно, что еще более важно, с необходимостью наращивания потенциала местных рынков поставщиков в развивающихся странах, о чем более подробно говорится в главе VI.

Диаграмма 2: Закупки в странах, охваченных программами
(в млн. долл. США)

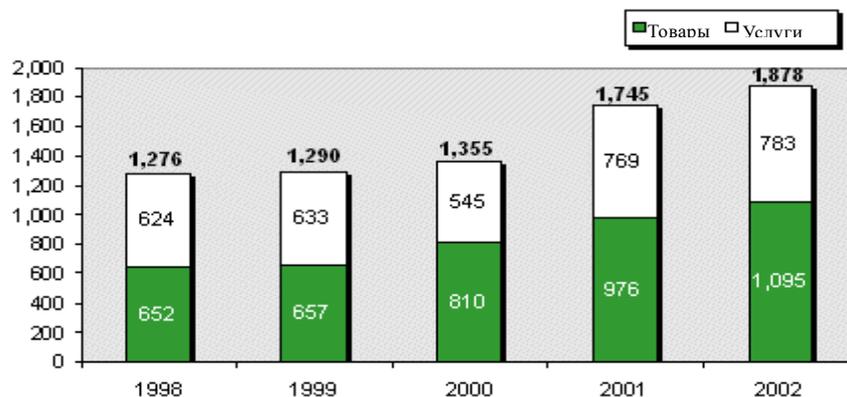
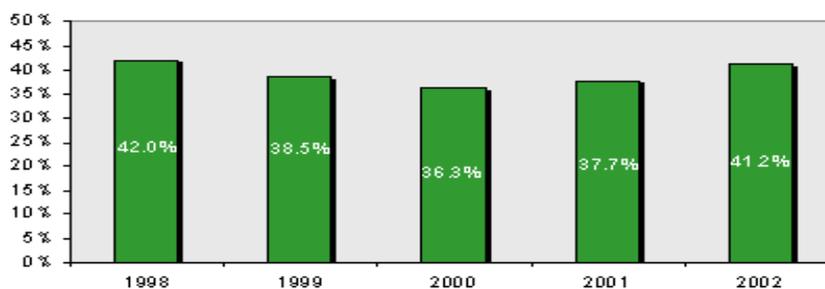


Диаграмма 3: Доля закупок в развивающихся странах



Источник: МУУЗ.

Таблица 2: Предметы общего пользования и специализированные товары и услуги, закупленные системой Организации Объединенных Наций в 2002 году

Предметы	Закупающие органы	Оценочная стоимость (в млн. долл. США)
A. Наиболее распространенные товары и услуги		

Предметы	Закупающие органы	Оценочная стоимость (в млн. долл. США)
1. Услуги и работы, связанные с внутренним управлением и программными потребностями	В индивидуальном порядке - все организации, за исключением Центральные учреждений ООН, отделений в Женеве и Найроби, где некоторые услуги закупаются в рамках механизмов общих служб	2 000
2. Канцелярские принадлежности и оборудование	См. выше	Данные отсутствуют
3. Продукты ИКТ	В индивидуальном порядке на уровне организаций; в некоторых местах службы иногда используются такие же условия контрактов или концепция ведущих учреждений	Данные отсутствуют
В. Некоторые предметы общего пользования		
1. Транспортное оборудование	МУУЗ/ООН/МПП/ЮНОПС/ЮНИСЕФ/УВКБ/ПРООН/ФАО	500 ¹⁴
2. Биологическая продукция/ лекарства/фармацевтические товары	ЮНИСЕФ/ВОЗ/ЮНФПА/ФАО/МУУЗ/ЮНОПС ¹⁵	43
3. Медицинское оборудование	ВОЗ/ЮНИСЕФ/ЮНФПА	Данные отсутствуют
С. Специализированные товары и услуги		
1. Продовольствие	МПП ¹⁶	307,5
2. Услуги воздушного транспорта	ООН ¹⁷	234
3. Вакцины	ЮНИСЕФ	203,5
4. Контрацептивы	ЮНФПА	57,6
5. Сельскохозяйственные машины и сельскохозяйственная продукция	ФАО	43,6

¹⁴Консервативная оценка ОИГ на основе неполных данных, представленных организациями. Стоимость транспортного оборудования и услуг транспорта, по которым были представлены данные только МПП, МУУЗ, ЮНИСЕФ и ЮНОПС, в 2002 году превысила 450 млн. долл. США.

¹⁵После проведения конкурсных торгов в апреле 2001 года МУУЗ было выбрано в качестве органа для приобретения лекарств и управления соответствующим процессом поставок для Глобального лекарственного фонда (ГЛФ) партнерской программы "Остановить туберкулез" (www.stoptb.org).

¹⁶Помимо закупок МПП, стоимость продовольственных пайков, приобретенных для миротворческих сил Организацией Объединенных Наций, составила в 2002 году 38 млн. долл. США.

¹⁷Вторая группа товаров и услуг, приобретенных в 2002 году Организацией Объединенных Наций, состояла из химической продукции и нефтепродуктов, а их стоимость составила 64,5 млн. долл. США.

Предметы	Закупающие органы	Оценочная стоимость (в млн. долл. США)
6. Оборудование и услуги для постепенного удаления веществ, истощающих озоновый слой	ЮНИДО ¹⁸	20
7. Продукция черной металлургии	ЮНОПС	18
8. Оборудование для гражданской авиации	ИКАО	15
9. Лабораторное оборудование и принадлежности 10. Радиационный контроль 11. Реакторы	МАГАТЭ	11,4
12. Научное и типографское оборудование	ЮНЕСКО	8

D. Предметы общего пользования и специализированные товары и услуги

17. Из таблицы 2 явствует, что организация закупочной функции в системе Организации Объединенных Наций налажена далеко не оптимально. Судя по всему, конкуренция присутствует даже при закупках некоторых специализированных товаров, таких, как лекарства и фармацевтические товары. Хотя данные по закупкам в рамках системы общих служб в некоторых местах службы не были представлены отдельно, табулированная информация указывает на то, что механизму МРГЗ пока не удалось стимулировать бóльшую рационализацию практики закупок своих членов. Вероятно, МУУЗ можно было бы отвести более значительную роль в закупках предметов общего пользования, включая транспортное оборудование и услуги транспорта, где оно накопила многолетний опыт.

18. Таблица 2 дополняется другими данными о состоянии портфеля закупочных операций организаций, переданных на подрядной основе в 2002 году другимкупающим органам в системе Организации Объединенных Наций для решения задач координации и разделения труда. Только три организации сообщили о том, что в 2002 году закупки осуществлялись от их имени какой-либо другой родственной организацией. Стоимостной объем таких закупок, как представляется, является ограниченным. Например, ОЗООН сообщил, что некоторые товары и услуги (контрацептивы и фармацевтические товары) закупались соответственно через ЮНФПА и ЮНИСЕФ. В ЮНФПА через другие учреждения не осуществлялись крупные закупки, а в Международном союзе электросвязи (МСЭ) стоимость закупок, осуществлявшихся через другую организацию, составила 4,8%. Вместе с тем в 2002 году до 58,7% закупочных операций МСЭ осуществлялось через частный сектор, а в МОТ доля таких подрядных операций в общем объеме закупок составила 8%.

19. Если подходить к этому вопросу, руководствуясь не только здравым смыслом, но и затратной эффективностью, то необходимость передачи закупочной функции на подрядной основе родственному учреждению, особенно в рамках системы общих служб, рассматриваемой в настоящем докладе ниже, представляется имеющей решающее значение в тех случаях, когда функция закупок носит не стратегический, а тактический характер. В таблице 1 четко показана

¹⁸ Помимо ЮНИДО, ЮНОПС также закупило в 2002 году продукцию для защиты озонового слоя на сумму 15 млн. долл. США.

но, в каких организациях закупки представляют собой стратегическую или профильную функцию (Организация Объединенных Наций, МПП, ПРООН/МУУЗ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и, возможно, ЮНФПА). В большинстве других организаций закупки представляют собой вспомогательный вид деятельности, подкрепляющий их уставные функции. Таким образом, оптимальная и эффективная с точки зрения затрат конфигурация закупочных служб требует от данной группы организаций максимально возможной передачи этих функций первой группе организаций в целях дальнейшего укрепления их ключевой закупочной функции или создания и совместного использования профильных профессиональных механизмов, особенно в случае организаций, действующих в одной и той же области, при обеспечении таких выгод, как совместное несение расходов на персонал, занимающийся закупками.

20. Еще одним возможным вариантом могло бы стать признание и активное использование профильных функций организаций по определенным специализированным товарам или наборам товаров, таким, как вакцины (ЮНИСЕФ), все медицинское оборудование и принадлежности, а также фармацевтические товары (ВОЗ), все продовольственные товары, включая продовольственные пайки, поставляемые в настоящее время ОЗООН (МПП), транспортные средства и оборудование (МУУЗ), услуги воздушного транспорта (ОЗООН). В 1992 году УВКБ, для которого закупки не являются уставным видом деятельности, приняло мудрое решение передать МПП на подрядной основе функции закупок и распределения продовольствия для лагерей беженцев. Однако в этом решении УВКБ не пошло достаточно далеко, поскольку МПП, вероятно, могла бы взять на себя все ограниченные закупочные функции УВКБ, особенно с учетом того, что обе эти организации действуют в гуманитарном секторе. Этот анализ свидетельствует о необходимости дальнейшей рационализации практики закупок организаций.

Е. Основные клиенты

21. Товары и услуги, закупавшиеся организациями в 2002 году, за некоторыми заметными исключениями, предназначались главным образом для удовлетворения внутренних административных и программных потребностей. ОЗООН в дополнение к закупкам для органов в Центральных учреждениях осуществляет также снабжение миротворческих миссий во всем мире. Около 20% таких закупок производится закупочными подразделениями миротворческих миссий, базирующимися на местах. ПРООН, МПП, ЮНОПС и ЮНИДО осуществляют закупки главным образом для своих местных проектов. В 2002 году закупки для правительств в качестве непосредственных клиентов производились главным образом МСЭ (89% от общего объема); ИКАО (85%); ЮНИСЕФ (32%); МУУЗ (8%) и ЮНФПА (6%). Совокупный объем закупок для правительств составил лишь 157 млн. долл. США, или 3,5% суммарных расходов организаций в 2002 году. Это означает, что за исключением МУУЗ, которое осуществляет закупочные операции в интересах диверсифицированного круга клиентов, включая неправительственные организации и организации гражданского общества, закупочные операции организаций по сути привязаны к их собственным административным и местным программным потребностям, и эта общая особенность должна в принципе оправдать переход на еще более интегрированную политику и систему услуг в области закупок.

II. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СЛУЖБ ЗАКУПОК С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЗАТРАТ

22. В таблице 3 предпринята попытка проиллюстрировать эффективность закупочных служб организаций с точки зрения затрат в 2002 году на основе использования фактора людских ресурсов, на который в большинстве случаев приходится более 95% расходов на службы закупок или совокупных затрат на закупочную деятельность. Во внимание принято то обстоятельство, что, хотя штатные расписания в целом остаются неизменными, объемы закупок могут меняться от одного года или двухгодичного периода к другому, как это было установлено Инспектором, исходя из данных о закупках в 1999-2002 годах, представленных некоторыми организациями. В таблице показаны два показателя эффективности работы персонала: средний стоимостной объем закупленных в 2002 году товаров и услуг в расчете на каждого сотрудника (категории специалистов и общего обслуживания в совокупности) закупочного подразделения организации, а также расходы на персонал, занимающийся закупками, в процентах от общих расходов на закупки.

23. Как показано в таблице, эффективность работы персонала закупочных служб в 2002 году значительно колебалась от одной крайности к другой, при этом самые высокие позиции в этом спектре эффективности занимала МПП¹⁹, за которой следовала Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС). Данные по этим организациям необязательно указывают на то, что они представляют собой эталон для закупочных служб, поскольку сопоставимые данные по закупочным организациям государственного и частного секторов отсутствуют. Тем не менее в контексте общесистемного сравнительного анализа, приведенного в таблице 3, закупочные службы организаций, способные обеспечивать средние совокупные объемы закупок товаров, работ и услуг в размере 6 млн. долл. США и более в расчете на одного сотрудника, занимающегося закупками, вполне могут считаться эффективными, а те службы, которые обеспечивают закупки в размере от 8 до 10 млн. долл. США в расчете на одного сотрудника, могут считаться имеющими отличные показатели или "передовиками" при соблюдении одного важного условия о том, что все другие факторы остаются более или менее одинаковыми, о чем говорится ниже.

24. В своих замечаниях по проекту настоящего доклада некоторые организации выразили мнение о том, что, прежде чем можно будет установить нормы или контрольные показатели производительности для сотрудников и служб, занимающихся закупками, необходимо провести гораздо более обстоятельный анализ. МАГАТЭ, например, указало, что следует учитывать средний объем сделок, его распределение по всем сделкам, структуру корпуса поставщиков и объемы заказов в расчете на поставщика наряду с аналитической работой в расчете на каждую сделку. МОТ указала, что закупка специализированных услуг требует технических, юридических и логистических знаний и сопряжена с гораздо большими затратами времени, чем закупка типовой готовой продукции. По мнению ОЗООН, некоторые функции, связанные с закупками, такие, как подготовка спецификаций, управление контрактами, урегулирование кредиторской задолженности, последующие меры в связи с претензиями и урегулирование споров, выполняются за пределами закупочных подразделений, и это обстоятельство необходимо учитывать в процессе разработки контрольных параметров. ОЗООН утверждал также, что невозможно приравнивать организации с небольшим числом сотрудников закупочных подразделений, которые регулярно покупают ограниченное число товаров, к организациям, которые приобретают несколько тысяч различных видов продукции и сложных услуг и имеют при этом такое же или сопоставимое число сотрудников. Был отмечен еще один момент, сводящийся к тому, что закупка товаров и услуг, считающихся "решающими" с точки зрения безопасности, таких, как

¹⁹ Данные по МПП подтверждают информацию, представленную ею ОИГ для настоящего доклада, в том плане, что ее закупочные службы недоукомплектованы сотрудниками категории специалистов; ОЗООН также выразил мнение о том, что с точки зрения портфеля закупочной деятельности он является недоукомплектованным.

фармацевтические товары, продовольственные пайки или услуги воздушного транспорта, требует соблюдения определенных предварительных процедур (например, планирование закупок, конъюнктурные исследования, аудиторские проверки предприятий, техническая и финансовая оценка потенциальных поставщиков), выполнение которых может занимать до одного года.

25. Инспектор выражает согласие с приведенными выше точками зрения, но отмечает, что метод, использовавшийся для сравнения производительности работы сотрудников, занимающихся закупками, и затрат на персонал, в более конкретном плане ориентирован на такой важный показатель, как структура и размеры накладных расходов, который по существу является отражением функции укомплектования штатов и стоимости закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций в 2002 году. Разумеется, данную методику расчетов можно доработать для получения более объективных и точных оценок при сопоставлении различных учреждений, например путем охвата двух или более лет, особенно в случаях значительных годовых колебаний расходов на закупочную деятельность при сохранении примерно одинакового штатного расписания, как это было сделано Инспектором, например, в отношении ИКАО, МСЭ и ЮНОН. Элементы производительности работы сотрудников и расходов на персонал следует рассматривать в совокупности, поскольку структуры расходов на персонал разнятся между различными местами службы, в частности между периферийными отделениями и Центральными учреждениями. Ценные замечания, приведенные в предыдущем пункте, в основном в равной степени касаются всех организаций с точки зрения закупок товаров, работ и услуг и в тех случаях, когда результативность закупочной деятельности может зависеть от вспомогательных услуг, предоставляемых другими внутренними или внешними подразделениями. По мнению Инспектора, значительные различия в штатном укомплектовании подразделений, занимающихся закупками, в сопоставлении с объемами закупок, показанные в таблице 3, обусловлены не столько функциональными, сколько структурными факторами.

Таблица 3. Эффективность служб закупок с точки зрения затрат в 2002 году²⁰
(в тыс. долл. США)

Организация	Совокупные расходы	Общее число сотрудников	Объем закупок на одного сотрудника	Расходы на персонал	Расходы на персонал в % от общего объема закупок	Бюджетные ассигнования на профессиональную подготовку
МПП	837 400	86	9 737	5 000	0,6	200
ОЗООН	521 000 ²¹	71	7 338	7 522	1,4	21
ООН/ММ ²²	293 000	86 ²³	3 406	9 111 ²⁴	3,1	...
ЮНОПС	300 000	43	6 977	...	...	...
ФАО	149 350	47	3 178	4 800	3,2	15
ВОИС	149 053	17	8 768	2 425	1,6	9

²⁰ Из настоящей таблицы исключены организации, которые либо не представили данные о штатном укомплектовании своих служб закупок, либо представили данные, которые оказалось трудно проверить.

²¹ Данные по ОЗООН, приведенные на его вебсайте.

²² Местные миссии Организации Объединенных Наций (миротворческие миссии), имеющие собственный штат сотрудников, занимающихся закупками, исключая другие органы, базирующиеся на местах, такие, как региональные экономические комиссии и информационные центры; данные с вебсайта ОЗООН.

²³ Данные 1998 года по сотрудникам на местах, приведенные УСВН в его докладе об обзоре реформы закупочной деятельности (A/52/813, пункт 23).

²⁴ Экстраполировано ОИГ на основе данных о расходах ОЗООН на его 71 сотрудника в Центральном учреждении.

Организация	Совокупные расходы	Общее число сотрудников	Объем закупок на одного сотрудника	Расходы на персонал	Расходы на персонал в % от общего объема закупок	Бюджетные ассигнования на профессиональную подготовку
ЮНФПА	112 860	18	6 270	1 850	1,6	...
ЮНОН	99 000 ²⁵	24	4 125	577	0,6	...
МУУЗ	82 000	22	3 727	2 764	3,4	79
ВОЗ	76 710	28	2 740	...	...	...
МАГАТЭ	70 000	36	1 944	2 439	3,5	...
ЮНИДО	51 390	16	3 212	1 156	2,3	...
МОТ	46 740	9	5 193	940	2,0	...
ИКАО	39 167 ²⁶	11	3 560	755	1,9	...
ЮНЕСКО	29 319	21	1 396	1 202	4,1	...
МСЭ	11 521 ²⁷	10	1 152	1 048	9,1	26
ИМО	4 500	1	4 500	...	...	...
ВМО	4 440	2	2 220	...	...	...
ЮНОВ	3 526	5	705	314	8,9	...
	2 880 976	553	4 218 (средний показатель)	2 794 (средний показатель)	3,15 (средний показатель)	350²⁸ (итого)

Организации с чрезвычайно децентрализованными закупочными операциями в более чем 100 географических точках, такие, как ПРООН и ЮНИСЕФ, которые не включены в таблицу, по логике вещей будут иметь в целом больше сотрудников, занимающихся закупками, чем организации с в основном централизованными операциями. Для первой из этих групп с методической точки зрения было бы целесообразно рассчитать производительность работы сотрудников в децентрализованных закупочных подразделениях отдельно, как это сделал Инспектор по ОЗООН и его полевая миссия, но не смог сделать по ПРООН и ЮНИСЕФ из-за неполноты данных. В случае организаций с централизованными закупочными службами низкий объем закупок в расчете на одного сотрудника и относительно высокие накладные расходы могут объясняться дроблением закупочной

²⁵ В 2001 году расходы ЮНОН составляли 188 млн. долл. США; средние расходы на закупки в расчете на одного сотрудника в 2001-2002 году были равны 6 млн. долл. США.

²⁶ В 2001 году стоимостной объем закупок ИКАО составлял 89 410 тыс. долл. США; средние расходы на закупки в расчете на одного сотрудника в 2001-2002 годах были равны 5 844 тыс. долл. США.

²⁷ В 2001 году расходы МСЭ составляли 33,6 млн. долл.; средние расходы на закупки в расчете на одного сотрудника в 2001-2002 году были равны 2 256 тыс. долл. США.

²⁸ В итоговый показатель включены 100 000 долл. США по ЮНИСЕФ, который в таблице не фигурирует.

функции в различных местах службы, т.е. организациям, действующим вместе в Нью-Йорке, Женеве, Вене или Копенгагене, еще предстоит начать создание механизма распределения услуг и накладных расходов по закупкам, например через системы общих служб, о которых говорится в настоящем докладе ниже. В замечаниях организаций по проекту доклада почти во всех случаях отстаивалась идея необходимости не столько структурных, сколько функциональных усовершенствований в нынешних механизмах.

26. Возникает также вопрос о товарной децентрализации закупочной деятельности в рамках некоторых организаций. Например, несмотря на относительно небольшие расходы на закупки, МСЭ имеет четыре подразделения, занимающихся закупками: одно - для внутренней администрации (главным образом канцелярские принадлежности и мебель), одно - для продуктов ИКТ, одно - для проектов в области развития и еще одно - для выставочной деятельности МСЭ по линии ТЕЛЕКОМ, причем каждое из них подотчетно разным главам департаментов. МОТ, которая прежде имела два подразделения, занимающихся закупками (одно для проектов технического сотрудничества, а второе для внутренней администрации), несколько лет назад перешла на систему единого подчинения по обоим типам закупок, обеспечив тем самым экономию средств. В отличие от МПП, где наличие отдельного подразделения и руководства по закупкам продовольствия представляется оправданным в силу высокоспециализированных и даже сложных потребностей в области закупок и поставок продовольствия, существование специализированных закупочных подразделений, действующих в рамках разных систем подчинения, не может обеспечить оптимального использования закупочных ресурсов, особенно в случаях относительно небольших объемов закупок.

27. Положение со штатным укомплектованием закупочных подразделений в сети страновых отделений организаций (например, в случае ПРООН, УВКБ и ЮНИСЕФ это более 130 отделений) представляется особенно запутанным. Либо в силу ограниченности штатов, либо из-за недостаточного признания администрацией важного значения этой функции очень немногие из этих отделений, как представляется, имеют специализированных или профессиональных сотрудников по вопросам закупок и эти функции осуществляются в основном канторскими сотрудниками в рамках их прочих административных обязанностей. О справедливости этого утверждения свидетельствуют трудности, отмеченные некоторыми организациями при предоставлении данных о сотрудниках по закупкам, базирующихся в их страновых отделениях. Из этого следует, что узнать точное число сотрудников, выполняющих закупочные функции в децентрализованных организациях, вероятно, невозможно, что в свою очередь затрудняет оценку стоимости закупочной деятельности или иных показателей результативности. Общее число сотрудников, в полном объеме или частично занимающихся закупками, во всем мире может составлять от 1 500 до 2 000 человек.

28. Кроме того, ввиду отсутствия до настоящего времени контрольных параметров штатного укомплектования трудно установить, какой объем закупок оправдал бы создание штатных единиц для специалистов по закупкам в местных отделениях, а возможно даже и в Центральном учреждении. Этот вопрос имеет особенно актуальное значение в данный момент, когда некоторые организации значительно повысили пороговые объемы закупок для своих местных отделений, например до 200 000 долл. США в случае миротворческих миссий Организации Объединенных Наций и до 100 000 долл. США для страновых отделений ПРООН и УВКБ. Хотя в таблицу 3 включены данные не по всем организациям, установленные факты могут обеспечить определенный ориентир для членов МРГЗ в деле определения контрольных параметров по штатному укомплектованию закупочных подразделений как на местах, так и в Центральном учреждении с учетом коэффициентов результативности и других передовых методов в частном секторе.

29. Кроме того, хотя некоторые организации и выразили свое несогласие с Инспектором в данном вопросе, необходимо также установить основанный на передовой практике стандарт по коэффициенту отношения числа сотрудников общего обслуживания к числу сотрудников кате-

гории специалистов. Анализ данных, представленных ОИГ при подготовке настоящего доклада, показывает, что в совокупности по закупочным службам организаций, представившим данные, средний коэффициент отношения числа сотрудников категории общего обслуживания к сотрудникам категории специалистов в 2002 году составлял 3 : 1, а отдельные коэффициенты варьировались от 1,25 : 1 по МОТ и 1,4 : 1 по ОЗООН до 4 : 1 по ФАО и Отделению Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ). Таким образом, показатель "четыре сотрудника категории общего обслуживания на одного сотрудника категории специалистов" мог бы рассматриваться в качестве оптимального стандарта в централизованных службах закупок в Центральном учреждении, поскольку на местах число сотрудников категории общего обслуживания в этом коэффициенте скорее всего будет значительно больше.

30. Эффективность штатного укомплектования является лишь одним из показателей эффективности закупочных операций с точки зрения затрат. Разумеется, фундаментальное значение имеют вопросы качества. Они включают в себя эффективное управление процессом закупок для обеспечения того, чтобы закупаемые товары, работы и услуги действительно соответствовали установленным спецификациям по существу, объему и срокам, чтобы при этом отсутствовали дефекты, перерасход средств, претензии и/или судебные споры и, наконец, чтобы были в полной мере удовлетворены конечные пользователи этих товаров, работ и услуг. Таким образом, одним из элементов процесса оценки эффективности закупок должно быть проведение опросов клиентов на предмет их удовлетворенности. Кроме того, в качестве еще одного параметра в этот анализ следует включить показатель эффективности процессов, особенно применительно к закупочным циклам, например применительно к срокам, проходящим между предоставлением разрешения на закупку и размещением заказов на закупку или между этим вторым этапом и фактической поставкой товаров и услуг конечным пользователям. Помимо этого, актуальное значение имеет число операций или задач, которые необходимо выполнить для завершения закупочного процесса от предоставления разрешения до совершения платежа и закрытия счетов.

31. Еще более важное значение имеет создание эффективного механизма последующих действий в связи с претензиями и/или судебными спорами, поскольку, как представляется, в настоящее время такой механизм отсутствует. Некоторые организации заявили о необходимости обеспечения надлежащей и своевременной юридической поддержки для того, чтобы службы закупок могли принимать меры при любом нарушении контракта со стороны продавцов/поставщиков и гарантировать своевременное соблюдение условий контрактов. Почти все сотрудники служб закупок учреждений, которые имел возможность посетить Инспектор, не имеют юридической подготовки. Этот аспект следует отразить в программах профессиональной подготовки по вопросам закупок. Вместе с тем Инспектор понимает, что существенными юридическими аспектами процесса закупок оптимальнее всего занимается юрист соответствующей организации, что диктует необходимость улучшения координации действий между управлением юриста и закупочными подразделениями на первых же этапах процесса закупок до заключения контрактов.

32. Использование внешнего подряда и механизмов общих служб, а также систем и инструментов ИКТ (о чем говорится в главе V) также способно повысить продуктивность и рационализировать операционные издержки. Инспектору было сообщено, что системы электронных закупок могут сократить циклы обработки с четырех недель до четырех дней. Однако проблематика и основная нацеленность настоящего доклада не позволяют провести сколь-нибудь подробное межорганизационное сопоставление параметров качества закупок и эффективности процессов по аналогии с анализом производительности и эффективности с точки зрения затрат, приведенным в таблице 3, которую Инспектор использовал в качестве одного из примеров возможной оценки результативности закупок. Приведенные в таблице данные следует дополнить другими сопоставлениями в целях облегчения разработки контрольных параметров результа-

тивности международной системы закупочной деятельности. В этой связи следует добавить, что Генеральная Ассамблея и ККАБВ призвали к созданию системы оценки эффективности закупочной деятельности организаций с точки зрения затрат²⁹. Инспектор считает данный вопрос достаточно важным и заслуживающим систематического рассмотрения исполнительными главами организаций с использованием форумов Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) и МРГЗ в целях принятия норм производительности и других соответствующих стандартов, определяющих результативность закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций. В равной степени повышение производительности служб закупок зависит от повышения уровня профессионализма соответствующих сотрудников в рамках эффективных программ профессиональной подготовки.

²⁹ См. резолюцию 54/14 Генеральной Ассамблеи от 29 октября 1999 года и доклад ККАБВ А/55/458, пункт 13.

III. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА

33. Необходимость расширения профессиональной подготовки сотрудников, занимающихся закупками, последовательно подтверждалась в резолюциях Генеральной Ассамблеи, посвященных реформе системы закупок, с 1996 года. Например, в резолюции 51/231 от 13 июня 1997 года (пункт 31) Ассамблея предложила Генеральному секретарю повысить интенсивность программ профессиональной подготовки для всех сотрудников, занимающихся закупками в Центральных учреждениях и в отделениях на местах. В этой связи на протяжении прошедшего десятилетия профессиональная подготовка сотрудников, занимающихся закупками, составляла неотъемлемую часть программы реформы системы закупок в Организации Объединенных Наций. Ход работы в этой области практически ежегодно освещался в докладах Генерального секретаря³⁰ о реформе закупочной деятельности, а в периодических обзорах ОБСВ находил подтверждение достигнутый прогресс³¹.

34. Хотя Инспектор согласен с тем, что с момента опубликования в 1994 году доклада Группы экспертов высокого уровня по вопросу закупок был достигнут прогресс, данные по бюджетным ассигнованиям на профессиональную подготовку, указанные в последнем столбце таблицы 3, свидетельствуют о том, что средства, выделяемые Организацией Объединенных Наций и другими организациями системы на профессиональную подготовку своих сотрудников по вопросам закупок, остаются ничтожно малыми по сравнению с объемами закупок. В 2002 году, например, совокупный объем средств, выделенных на профессиональную подготовку по вопросам закупок, составлял лишь 0,01% от суммарных расходов на закупки, причем большинство организаций вообще не выделяли на эти цели никакие ресурсы.

35. В своей деятельности Рабочая группа по инициативе в области единой профессиональной подготовки по вопросам закупочной деятельности, учрежденная в 1998 году МРГЗ на ее 24-м четвертом совещании в Мельбурне (Австралия), продвигалась настолько медленно, что она представила общесистемное проектное предложение по этой проблематике лишь в 2003 году на 28-м совещании МРГЗ в Варшаве. Общая цель этого проекта, как указано в данном предложении, заключается в следующем:

"Поддержать осуществляемые в Организации Объединенных Наций инициативы по реформе закупочной деятельности, и в частности внести вклад в повышение экономичности, эффективности, транспарентности и подотчетности закупочных подразделений системы Организации Объединенных Наций посредством распространения единых общесистемных учебных планов в области закупок и профессиональной подготовки при подкреплении этой деятельности системой профессиональной сертификации сотрудников Организации Объединенных Наций, занимающихся закупочной деятельностью"³².

36. Вкратце в этом проекте предлагаются три компонента профессиональной подготовки: а) базовая профессиональная подготовка по вопросам закупочной деятельности, которая должна организовываться на внутренней основе инструкторами в каждом участвующем учреждении; б) продвинутая профессиональная подготовка по вопросам закупок, включающая в

³⁰ См., например, документ A/52/534 от 27 октября 1997 года, пункты 11-15, и документ A/57/187 от 2 июля 2002 года, пункты 2-8.

³¹ См., например, документ A/52/813 от 5 марта 1998 года, пункты 22-28.

³² Проектное предложение по инициативе в области единой профессиональной подготовки по вопросам закупок для Организации Объединенных Наций, подготовленное Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций и Международным учебным центром МОТ в Турине (Италия), 18 июля 2002 года, представленное 29-му совещанию МРГЗ в Варшаве в мае 2003 года.

себя программу дистанционного обучения на базе вебтехнологий; и с) создание системы профессиональной сертификации в области закупок товаров, работ и услуг. Предусмотренная этим проектом стратегия основывается на той посылке, что в системе Организации Объединенных Наций уже имеется достаточная экспертная база в области закупочной деятельности и ее необходимо лишь мобилизовать на поддержку этого проекта и что взносы натурой участвующих организаций (инструкторы, материалы и учебная база) будут предоставлены и окажутся достаточными для финансирования по крайней мере одной трети сметной совокупной годовой стоимости проекта, составляющей 1,3 млн. долл. США.

37. Из замечаний МРГЗ по проекту настоящего доклада Инспектор сделал вывод о том, что эта инициатива в области единой профессиональной подготовки была пересмотрена за счет усиления акцента на системе сертификации в области закупочной деятельности для членов МРГЗ, "которая должна быть подкреплена составлением подробного перечня возможностей обучения, предоставляемых Организацией Объединенных Наций и отдельными внешними субъектами, благодаря которым сотрудники, занимающиеся закупочной деятельностью, могут сформировать широкий спектр профессиональных качеств для обеспечения сертификации"³³. Какой бы ни была новая ориентация этого проекта, Инспектор считает, что он представляет собой важное начинание, позволяющее удовлетворить явную потребность в профессиональной подготовке в области закупочной деятельности, особенно сотрудников на местах. Поэтому данную инициативу следует осуществлять с учетом прогресса, уже достигнутого МУУЗ в некоторых областях, охваченных первоначальной проектной стратегией, а также необходимости включения в нее других компонентов, таких, как электронные закупки и оказание технического содействия в укреплении потенциала в поддержку государственных снабженческих учреждений в странах-получателях.

38. К числу других организаций, которые в настоящее время предусматривают различные формы профессиональной подготовки своих собственных сотрудников в области закупочной деятельности, включая в некоторых случаях и некоторых внешних участников, относятся: ОЗООН, МПП, ЮНИСЕФ, ЮНОПС И УВКБ. Как уже отмечалось, бюджетные ассигнования, выделяемые каждой из этих организаций на эти цели, относительно невелики. Таким образом, необходимо активизировать усилия для увеличения бюджетных ассигнований на такую профессиональную подготовку и мобилизовать внебюджетные ресурсы из всех соответствующих источников. Из этих замечаний вытекает вывод о том, что в проектном предложении МРГЗ в области профессиональной подготовки, даже в его пересмотренной стратегии, необходимо и впредь отражать более комплексный подход к рационализации политики, методологий и ресурсов в области профессиональной подготовки по вопросам закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций, а также необходимость охвата дополнительных компонентов, упоминавшихся в предыдущем пункте.

39. Факты, приведенные в предыдущих главах, указывают на то, что необходимо проделать еще определенную работу в рамках существующих механизмов сотрудничества и координации между закупочными службами, в частности в области исследований и разработок и обмена передовым опытом, в частности применительно к нормам производительности и качества, комплексной системе закупок предметов общего пользования, к возможностям использования внешнего подряда в сообществе организаций, занимающихся закупками, а также к инициативам в области профессиональной подготовки. Эти недостатки, вне всякого сомнения, обусловлены непоследовательным применением руководящих принципов политики в области закупок, заложенных Генеральной Ассамблеей, за пределами Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ. Еще одной причиной может быть неформальный и размытый статус МРГЗ, которая служит централизованным форумом для специалистов по закупкам, а также отсутствие четкого межучрежденческого статуса МУУЗ, о чем говорится в следующей главе.

³³ Замечания МРГЗ по проекту настоящего доклада ОИГ о закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2004/9).

IV. СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ

A. Общий контекст

а) Директивные установки

40. Рамочную основу для административной координации между организациями системы Организации Объединенных Наций, в том числе в области закупочной деятельности, составляют соглашения о взаимоотношениях, заключенные с 1945 года между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями в соответствии со статьями 57 и 63 Устава Организации Объединенных Наций. Стандартные положения этих соглашений, определяющие характер такой координации, касаются кадровых механизмов, административных и технических вопросов, а также бюджетных и финансовых механизмов. Положения по административным и техническим вопросам, под которые и подпадает данная проблематика, требуют от сторон избегать создания и эксплуатации конкурирующих или дублирующих друг друга помещений и служб Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями в интересах обеспечения административного и технического единообразия и наиболее эффективного использования ресурсов.

41. Имеющаяся информация указывает на то, что координация практики закупок в системе Организации Объединенных Наций конкретно не входила в зону интересов АКК (который в 2001 году был переименован в КССР), учрежденного в 1946 году³⁴ в целях осуществления вышеупомянутых соглашений о взаимоотношениях. До июня 2003 года, когда Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ), являющийся органом КССР, принял решение заняться вопросами закупок на более официальной основе, закупочная деятельность оставалась маргинальной областью в рамках мандата КССР в области координации. Например, очевидно, что ни специалисты по закупкам, ни их форум МРГЗ не составляли вспомогательный орган КССР по аналогии с комитетами КССР по кадровым, финансовым вопросам или вопросам ИКТ. Это упущение не было исправлено даже тогда, когда совокупный объем закупочной деятельности системы Организации Объединенных Наций за последнее десятилетие значительно вырос до 37% от суммарных расходов Организации в 2002 году. Вероятно, именно по этой причине усилия, нацеленные на укрепление сотрудничества и координации действий сообщества организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся закупками, не носили того систематического и продуктивного характера, который они могли бы иметь в рамках КССР.

42. Все это, по всей видимости, объясняет также ограниченный характер общего осуществления на межучрежденческом уровне целого ряда резолюций Генеральной Ассамблеи, содержащих призыв к унификации политики, правил и процедур закупочной деятельности в соответствии с вышеупомянутыми положениями соглашений о взаимоотношениях. Еще в 1979 году, например, Генеральная Ассамблея обратилась к организациям с просьбой принять меры для обеспечения максимальной унификации процедур в административной, финансовой, бюджетной, кадровой и плановой областях, включая установление общей системы закупок³⁵. Хотя, как это будет показано ниже, некоторые инициативы, предпринятые за последние несколько лет, указывают на определенное улучшение положения в этой области, предстоит сделать еще очень многое. Теперь это должно стать вполне осуществимым, поскольку КВУУ

³⁴ Во исполнение резолюции 13 (III) Экономического и Социального Совета от 1946 года.

³⁵ Резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи от 17 сентября 1979 года. Целый ряд резолюций Генеральной Ассамблеи о реформе системы закупок, принятых за прошедшее десятилетие, в целом содержали более или менее аналогичные положения (см., например, резолюцию 57/279 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2002 года).

КССР проявил более пристальный интерес к данной проблематике, и это будет оправдано ежегодными расходами на закупочную деятельность.

в) Руководства по политике и процедурам и другие руководящие принципы

43. Каждая организация имеет свое собственное руководство по закупочной деятельности. В некоторых случаях (МСЭ, ВМО и ВПС) положения, касающиеся закупок, содержатся в финансовых положениях и правилах. В большинстве организаций, предоставивших информацию, руководства существуют только на английском языке (ИКАО, ИМО, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНФПА, ЮНОПС и ЮНОВ), в нескольких они имеются на английском и французском языках (Организация Объединенных Наций, МОТ, ЮНЕСКО и ВОИС) или на английском и испанском языках (МУУЗ/ПРООН), а в двух случаях, которые можно считать примерами передовой практики, - на английском/французском/испанском языках (ФАО и МПП). Если обособиться от политики некоторых организаций в области многоязычия, то следует отметить, что наличие руководств по закупочной деятельности на трех рабочих языках организаций представляет собой важное практическое требование в случае децентрализованных закупочных операций, в частности в случае Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ.

44. Хотя, как это сообщили организации, при осуществлении контрактов на закупки существуют процедурные различия, руководства содержат сходные основные принципы, включая, например, принципы открытого участия, конкуренции, справедливого и равноправного режима, наибольшей отдачи от затрачиваемых денег и самой низкой из приемлемых конкурсных заявок, недопущения конфликтов интересов, прозрачности и подотчетности. Основные этапы процесса также являются сходными: от подготовки документов с предложениями до обзора конкурсных заявок и присуждения контрактов. Эти принципы и этапы обобщаются в подготовленных МРГЗ "Общих руководящих принципах закупок, производимых организациями системы Организации Объединенных Наций". Поскольку эти руководящие принципы явно предназначены для поставщиков, а не для сотрудников по вопросам закупок, в них не оговариваются идеальные квалификационные требования или типовые требования к должностным лицам, занимающимся закупками, желательные стандарты качества для процесса закупок или обязанности и правила функционирования органов по обзору контрактов как в Центральных учреждениях, так и на местах. По этой же причине и в связи с тем, что отдельные руководства не содержат положения о сотрудничестве и координации с другими организациями при проведении закупочной деятельности³⁶, эти общие руководящие принципы также не содержат такого положения, которое было бы полезным для облегчения работы общих служб закупок, особенно на местах (см. ниже).

45. Инспектор считает, что общие руководящие принципы обеспечивают возможность для разработки типового руководства для организаций, занимающихся закупочной деятельностью, а не только в интересах поставщиков. Хотя многие должностные лица, занимающиеся закупками, как представляется, удовлетворены полезностью этих руководств, как минимум в одном случае была выражена обеспокоенность по поводу содержащихся в руководстве положений, которые отнюдь не повышают эффективность этого процесса и, как представляется, не соответствуют передовой практике частного сектора. Прописанные в руководстве процедуры были подвергнуты критике за их чрезмерную бюрократизированность, отсутствие достаточного уровня делегирования полномочий, множественность уровней контроля и за требования, касающиеся нескольких подписей, даже после проведения обзора комитетами по контрактам.

³⁶ОЗООН и фонды и программы Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях приняли общие финансовые положения и правила, связанные с закупочной деятельностью.

46. Эти озабоченности свидетельствуют о желательности дальнейшего упрощения и унификации основных процедурных шагов закупочной деятельности во всех организациях. Это потребовало бы переработки существующих общих руководящих принципов во всеобъемлющую общесистемную модель, в которой прописывались бы общие принципы политики, а также общие практические процедуры, особенно применительно к методам электронных закупок, общим пороговым уровням для отделений на местах и стандартным нормам качества этого процесса. Цель должна заключаться в укреплении общих черт закупочной деятельности и значительной рационализации шагов и процедур закупочной деятельности без ущерба для любых уставных элементов, которые могут иметь специфический характер для некоторых учреждений и которые можно было бы отразить в общем руководстве. Поэтому МРГЗ следует принять меры для дальнейшей переработки существующих общих руководящих принципов закупочной деятельности в типовое общесистемное руководство по политике и процедурам, которое служило бы в качестве модели передовой практики для организаций, занимающихся закупками.

с) Концепция ведущих учреждений

47. О желательности и возможности составления общего руководства по закупкам свидетельствует постепенное и довольно успешное развитие основополагающего принципа концепции ведущих учреждений, которой охватываются все подразделения и фонды и программы Организации Объединенных Наций, а также специализированные учреждения, включая бреттонвудские институты. В соответствии с этой схемой генеральное соглашение или контракт, заключенные на закупку товаров и услуг каким-либо одним или более организациями (ведущим учреждением или учреждениями), участвующими в данном механизме, аналогичным образом применяются в части всего объема льгот и преимуществ к другим организациям-членам. Все должностные лица, с которыми проконсультировался по этому вопросу Инспектор, высказались в поддержку данной концепции, которая, как правило, рассматривается в качестве ценного инструмента поощрения сотрудничества и координации в системе Организации Объединенных Наций, занимающейся закупками. Проект соглашения, призванный поставить эту договоренность на официальную основу, был представлен на 28-м совещании МРГЗ. В этом проекте соглашения не было предусмотрено надлежащих гарантий против такой нежелательной возможности, когда организации могут создать монополистическую ситуацию, если многие или большинство из них будут закупать товары или услуги у какого-либо одного поставщика. С учетом этой оговорки Инспектор настоятельно призывает всех членов МРГЗ принять участие в соглашении о концепции ведущих учреждений, которое должно периодически дорабатываться, в частности на уровне процедурных деталей, в духе рекомендации относительно единого общесистемного руководства по закупочной деятельности или его трехуровневой альтернативы.

В. Механизмы

а) Межучрежденческая рабочая группа по закупкам

48. Механизм МРГЗ, существующий на протяжении 30 последних лет, являлся главным форумом для взаимодействия специалистов по закупкам в системе Организации Объединенных Наций. Проводя свои совещания раз в год, МРГЗ поочередно организует встречи в развитых регионах, с одной стороны, и в развивающихся странах и странах с переходной экономикой - с другой. Кроме того, ее совещания обеспечивают возможность деловым кругам принимающей страны лучше ознакомиться с политикой и деятельностью организаций в области закупок. Совещания, как правило, состоят из двух сегментов: из закрытой части, на которой обсуждаются общие вопросы, представляющие интерес на межучрежденческом уровне, и открытой части для обмена мнениями с местными деловыми кругами. Инспектор имел возможность принять участие в качестве наблюдателя в 28-м совещании МРГЗ, проходившем в Варшаве в мае 2003 года, а затем ознакомиться с мнениями участвующих организаций по поводу функциони-

рования и эффективности МРГЗ в качестве межучрежденческого координационного органа. Инспектор запросил также мнения по поводу периодичности проведения совещаний МРГЗ и по поводу того, будет ли приветствоваться участие в ее совещаниях внешних субъектов, таких, как представители доноров и получателей, поставщики частного сектора и надзорные органы, с тем чтобы обеспечить свежий взгляд на функцию закупок, особенно в частном секторе.

49. Практически все организации дали высокую оценку форуму по обмену информацией, который обеспечивают совещания МРГЗ. Широкое признание получил также прогресс, достигнутый в последние годы МРГЗ в решении и дальнейшем урегулировании конкретных вопросов сотрудничества и координации в ряде областей, таких, как концепция ведущих учреждений, инициатива в области единой профессиональной подготовки, общая база данных по поставщикам и т.д. В то же время в вопросе о том, располагает ли МРГЗ надлежащими возможностями и имеет ли она уставные полномочия для углубления сотрудничества и координации в международном сообществе организаций, занимающихся закупками, их мнения разошлись. Одни организации считали, что МРГЗ должна и впредь проводить ежегодные совещания в качестве неформального органа, объединяющего исключительно специалистов по закупкам, другие же предложили расширить ее роль и проводить ее совещания дважды в год. Еще несколько организаций сочли целесообразным перевести совещания на двухгодичную основу, особенно если члены будут и впредь поддерживать электронные сетевые связи в качестве нацеленного на практическую деятельность сообщества в период между периодическими совещаниями. Большинство организаций не поддержали идею приглашения на совещания МРГЗ внешних участников.

50. Рассмотрев все точки зрения, выраженные организациями по поводу функционирования и эффективности МРГЗ, Инспектор хотел бы сформулировать следующие замечания.

а) Можно было бы более четко определить фактический мандат МРГЗ; при проведении аналитической работы в ходе подготовки настоящего доклада Инспектор не обнаружил какого-либо директивного мандата на деятельность МРГЗ. Из дополнительных разъяснений, предоставленных МРГЗ ОИГ по этому вопросу, следует, что ее создание в 1976 году представляло собой межсекретариатскую инициативу, выдвинутую ПРООН, и что до сих пор эта инициатива не получила поддержки со стороны какого-либо центрального директивного органа, несмотря на значительный рост закупочной деятельности системы за последние годы. В этой связи взаимоотношения МРГЗ с директивными органами организаций-членов, в частности с Генеральной Ассамблеей, остаются неясными. Эта неясность имеет последствия для осуществления рекомендаций или решений МРГЗ в организациях и для выделения бюджетных ресурсов на совместные проекты улучшения закупочной деятельности, а также для выбора ресурсов, которые должны утверждаться руководящими органами.

б) Кроме того, у МРГЗ отсутствовала надзорная инстанция до июня 2003 года, когда КВУУ КССР принял решение начать принимать доклады от нее. Помимо этого, не до конца ясно, участвуют ли должностные лица по вопросам закупок, посещающие совещания МРГЗ, в качестве должным образом уполномоченных представителей своих организаций или же в своем личном качестве. Это различие имеет важное значение с точки зрения расширения институциональных полномочий и повышения эффективности МРГЗ в межучрежденческих вопросах закупок. В качестве примера можно отметить, что в замечаниях МРГЗ по проекту настоящего доклада было указано, что, поскольку она является неофициальным органом, ее "замечания не призваны изменить или иным образом повлиять на официальные замечания, представленные Инспектору" ее различными членами.

в) Нет достаточных данных, свидетельствующих о том, что за период своего 30-летнего существования МРГЗ стимулировала проведение реформ, направленных на повышение эффективности, среди своих членов, будь то в коллективном или индивидуальном порядке. Хотя некоторые организации, в частности МОТ, выразили несогласие с этим утвержде-

нием, Инспектор отмечает, что большинство принципиальных новшеств, введенных в последнее время МРГЗ, представляют собой отзвук реформ закупочной деятельности в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или обновленного МУУЗ.

d) Данные о расходах на закупочную деятельность, приведенные в предыдущей главе, четко указывают на наличие значительных различий в распределении полномочий на закупки между членами МРГЗ, подразумевая, что данная проблематика не имеет одного и того же значения для всех участников. Хотя все организации должны и далее участвовать в совещаниях МРГЗ, такое участие можно было бы ограничить кругом главных сотрудников по закупкам каждой организации или подразделения, а некоторые пункты повестки дня можно было бы рассматривать в рамках трех блоков или комитетов: Секретариата Организации Объединенных Наций, программ и фондов Организации Объединенных Наций, что должно форсировать проведение реформы закупочной деятельности на местах, и специализированных учреждений. Каждый блок или комитет мог бы взять на себя ведущую роль в решении ряда вопросов закупок, считающихся наиболее актуальными для каждого из этих уровней. Такой подход мог бы определить формат совещаний МРГЗ и их итогов.

e) МРГЗ необходимо более активно взаимодействовать с другими субъектами государственного и частного секторов, занимающимися закупками, и соответствующими академическими органами, с тем чтобы быть в курсе практики, инноваций и тенденций за пределами системы. С этой целью для выступления с докладом по теме, выбранной МРГЗ, на каждом из ее совещаний можно было бы приглашать одного или двух представителей из-за пределов системы Организации Объединенных Наций.

f) Идеальной темой для обсуждения и принятия решений на ежегодных совещаниях МРГЗ должно стать укрепление общих служб закупок и других кооперационных механизмов в различных местах службы, о чем более подробно говорится ниже.

51. В заключение Инспектор рекомендует уточнить мандат МРГЗ в области межучрежденческого сотрудничества на основе резолюции Генеральной Ассамблеи и предусмотреть ежегодное представление докладов МРГЗ Генеральной Ассамблеи через КССР вместе с практическими предложениями по совершенствованию управления, оценке эффективности и координации функции закупочной деятельности в системе.

b) Межучрежденческое управление по закупкам

52. МУУЗ, которое выполняет функции секретариата для совещаний МРГЗ, также сталкивается с проблемами четкого определения своей роли, которые в чем-то сходны с проблемами обслуживаемой им МРГЗ. МУУЗ, созданное ПРООН в 1978 году, когда та являлась главным источником средств для проектов технического сотрудничества, осуществлявшихся специализированными учреждениями, имело первоначальный мандат, направленный на унификацию практики закупок организаций, связанной с осуществлением проектов на местах, с заострением особого внимания на закупках оборудования, прежде всего транспортных средств, при максимально низких затратах. Этот первоначальный мандат был постепенно расширен на основе решений Исполнительного совета ПРООН за счет охвата более широкого спектра межучрежденческих закупочных функций, таких, как содействие развитию межучрежденческого сотрудничества и координации, унификация правил и процедур закупок, создание общей базы данных по поставщикам, сбор статистических данных о закупочной деятельности, стандартизация закупок оборудования и выполнение функций секретариата МРГЗ.

53. Если межучрежденческий мандат МУУЗ в 90-х годах постепенно переживал эволюцию, то роль ПРООН в финансировании и координации деятельности организаций системы по ли-

нии технического сотрудничества, напротив, снижалась. В этой связи то обстоятельство, что МУУЗ оставалось составной частью ПРООН в то время, как эта программа утрачивала свои позиции центра тяжести в многосторонней системе по вопросам развития, отнюдь не способствовало укреплению функций и имиджа МУУЗ в области межучрежденческих закупок. Хотя ни одна из организаций, с которыми консультировался Инспектор, не поставила под вопрос полезность услуг МУУЗ, были выражены сомнения в том, что же собой представляет это Управление - закупочное подразделение ПРООН или подлинно межучрежденный механизм. Действительно, ПРООН субсидировала операции МУУЗ на протяжении целого ряда лет (вплоть до 2001 года) и являлась его наиболее крупным клиентом: в 2002 году на нее приходилось 35% его объема закупок. Вместе с тем доля МУУЗ (29 млн. долл. США) в совокупных закупочных операциях ПРООН, составивших в 2002 году более 800 млн. долл. США, например, едва достигала 3,5%.

54. Мандат МУУЗ в области развития сотрудничества и координации преследует ту же цель, что и мандат МРГЗ. Таким образом, есть определенная логика в том, что МУУЗ выполняет функции секретариата МРГЗ. Вместе с тем МУУЗ подотчетно Администратору и Исполнительному совету ПРООН, от которых оно получает принципиальные указания, тогда как МРГЗ не отчитывается ни перед каким вышестоящим органом. Хотя организации указали Инспектору, что они ценят межучрежденческие услуги МУУЗ, стоит отметить, что в 2002 году закупочные операции, осуществлявшиеся МУУЗ для этих же организаций вместе взятых (исключая многосторонние финансовые учреждения), составляли чуть менее 50 млн. долл. США, или меньше 1% их совокупного портфеля операций.

55. Такое положение дел привело к возникновению своего рода кризиса статуса МУУЗ. Проблема усугубляется также требованием относительно того, что Управление не только должно быть самофинансирующимся, но и должно генерировать за счет тех минимальных закупочных операций, которые ему поручаются, доход для финансирования межучрежденческих услуг, которые члены МРГЗ считают ценными. МУУЗ отреагировало на это структурной перестройкой модели своих деловых операций. Благодаря различным мерам повышения эффективности, включая внедрение системы калькуляции затрат на базе конкретных видов деятельности и платформы для электронных закупок, оно сократило свое штатное расписание на 25% и уменьшило операционные издержки, заменив ручную работу с документами автоматизированными процессами. Эти реформы позволили Управлению получить в 2001 году чистый доход в размере 100 тыс. долл. США. Кроме того, оно приняло меры для диверсификации базы своих доходов за счет расширения услуг по подготовке кадров и проведению консультаций в области закупок, главным образом в развивающихся странах.

56. По оценкам Инспектора, внутренние реформы МУУЗ представляют собой предмет для ценного тематического исследования по вопросу о том, каким образом можно успешно рационализировать и сделать более эффективными с точки зрения затрат службы закупок в системе Организации Объединенных Наций, что как раз и составляет цель настоящего доклада. Результативность работы Управления, включая такое его достижение, как 25-процентное сокращение штата сотрудников, представляет собой передовую практику в управлении, которую следует изучить и перенять другим организациям, еще намечающим реформировать и автоматизировать свои системы закупок. Таким образом, опыт и результаты проведения реформ в МУУЗ (равно как и в других организациях, которые в последние годы упорядочили свои закупочные операции, таких как ОЗООН) должны стать предметом детального и систематического обмена с другими организациями на будущих совещаниях МРГЗ.

57. Тем не менее достойные высокой оценки достижения МУУЗ в вопросах повышения эффективности так и не решили проблемы его институционального статуса в системе закупочных операций Организации Объединенных Наций. Чтобы обеспечить самофинансирование своих накладных расходов, а также межучрежденческих услуг, оно должно получать контракты на закупку, учитывая, что более 80% его доходов поступает от комиссионных при закупочной дея-

тельности. Для увеличения своей нынешней ничтожно малой доли в международных закупочных операциях оно стало активнее конкурировать за получение контрактов, порой с родственными ей организациями, являющимися членами МРГЗ. Хотя, как указывалось в главе I настоящего доклада, в системе закупок Организации Объединенных Наций конкуренция и дублирование широко распространены, остаются сомнения в том, сможет ли МУУЗ найти на нынешнем рынке закупочных операций нишу, гарантирующую ему дальнейшую жизнеспособность в будущем.

58. Инспектор отмечает, например, что, хотя МУУЗ к настоящему времени продемонстрировало уникальные способности, диверсифицировав свою клиентскую базу за пределами системы Организации Объединенных Наций, сформировав солидный портфель услуг в области подготовки кадров и консультаций по вопросам закупок, а также создав современную платформу для электронных закупок, ее закупочная деятельность дублирует прежде всего операции ЮНОПС, которое также отчитывается перед Исполнительным советом ПРООН. Управление закупок ЮНОПС располагается в Копенгагене в том же самом здании, что и МУУЗ. Инспектор запросил мнения этих двух подразделений и других организаций по вопросу о преимуществах и недостатках возможного слияния этих двух органов.

59. Оба этих подразделения в настоящее время обеспечивают самофинансирование и, следовательно, их функционирование априори не имеет финансовых последствий для государств-членов. Однако с учетом того, что их клиентами являются учреждения Организации Объединенных Наций, которые оплачивают эти услуги за счет своих основных средств или добровольных взносов, предварительный анализ позволил Инспектору рассчитать, что слияние этих двух подразделений может привести к регулярной экономии в размере как минимум 800 тыс. долл. США в год за счет сокращения расходов на персонал и не связанных с персоналом расходов в результате ликвидации дублирующих должностей. Дополнительная выгода от слияния этих двух органов могла бы заключаться в усилении их относительных преимуществ и в инициировании процесса рационализации услуг и практики закупок в общей системе. Другие важные выгоды могли бы включать в себя: а) объединение всей закупочной деятельности и усиление преимуществ за счет эффекта масштаба в отношениях с сообществом поставщиков; б) рационализацию и повышение эффективности процессов и процедур; в) получение выгод за счет поддержки со стороны местных комитетов по контрактам и юридических служб, а также служб платежей в целях сокращения циклов обработки контрактов; г) обеспечение условий для создания в Организации Объединенных Наций центра знаний в области закупочной деятельности, включая повседневные выгоды, связанные с освоением новых знаний при общении с более широким кругом специалистов; и е) создание базы для определения более широкого круга инструкторов для подготовки кадров по вопросам закупок, участвующих в стандартной и индивидуализированной деятельности по профессиональной подготовке в области закупок.

60. Нынешний портфель закупочных операций ЮНОПС почти в пять раз превышает портфель МУУЗ, но второе из этих управлений имеет определенные институциональные и производительные активы, упоминавшиеся выше, и - пусть недофинансирующийся - межучрежденческий мандат, который у ЮНОПС отсутствует. Однако возможный сценарий и последствия такого слияния необходимо изучить более детально, чем это представляется возможным в настоящем докладе. В этой связи Инспектор рекомендует Генеральному секретарю по согласованию с исполнительными главами ПРООН и ЮНОПС изучить этот вопрос на основе обзора консультанта, специализирующегося на корпоративных слияниях. В случае сохранения существующей схемы ПРООН должна будет и далее финансировать межучрежденческие услуги, предоставляемые МУУЗ членам МРГЗ.

с) Общие службы закупок и другие кооперационные механизмы

61. **Центральные учреждения Организации Объединенных Наций:** В предыдущей главе Инспектор коснулся вопроса о реформировании служб закупок в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций за последние 10 лет, в частности в рамках Рабочей группы по закупкам Целевой группы по общим службам, учрежденной Генеральным секретарем в 1997 году в качестве части его программы реформ в Организации. Одним из достижений Рабочей группы стала договоренность об унификации связанных с закупочной деятельностью финансовых положений и правил и контрактной документации. В настоящее время гораздо более широкое распространение, чем в предыдущие годы, получили совместные механизмы закупочных операций для организаций в Центральных учреждениях. Однако последствия внедрения этих новых механизмов с точки зрения эффективности затрат для соответствующих организаций до настоящего времени не были задокументированы.

62. Рабочая группа по закупкам не изучила возможного варианта слияния всех служб закупок в Центральных учреждениях в единое подразделение по различным причинам, приводившимся организациями в качестве препятствий на пути создания общих служб и связанных с корпоративной индивидуальностью каждой организации, специализированными операциями или процедурными различиями, обусловленными спецификой их деловых процессов и систем подотчетности. Инспектор считает, что можно привести веские аргументы в пользу объединения закупочного потенциала в Центральных учреждениях в рамках ОЗООН для обеспечения максимума признанных выгод от его реорганизации в специализированные подразделения, поддерживающие широкий спектр закупочной деятельности, в том числе более чем по 40 различным позициям, как для Центральных учреждений, так и для целей развития на местах, а также гуманитарных и миротворческих операций по всему миру.

63. В этой связи важно подчеркнуть, что идеальная квалификация специалиста по закупкам необязательно должна подразумевать наличие экспертных знаний по конкретным товарным позициям, хотя это и было бы полезно. Такие экспертные знания обычно концентрируются в основных или технических департаментах, которые составляют спецификации и требования для служб закупок. Эксперты по закупкам являются прежде всего специалистами по бизнесу, обладающими серьезными навыками в области общения с другими людьми, проведения переговоров и смежными навыками, а также глубокими знаниями в вопросах функционирования производственно-сбытовых цепей, поскольку все это необходимо для эффективного управления бизнес-процессами во взаимоотношениях между поставщиками и конечными пользователями. Следовательно, в принципе вполне можно объединить закупочные службы в Центральных учреждениях под одной крышей. Этой цели можно было бы достичь к 2010 году. Вместе с тем в качестве промежуточного этапа продвижения по этой "дорожной карте" можно было бы слить службы закупок фондов и программ, базирующихся в Центральных учреждениях, а МУУЗ включить в состав этого нового подразделения.

64. За счет такой упорядоченной реорганизации функции закупок в Центральных учреждениях можно было бы обеспечить целый ряд преимуществ. Помимо потенциального сокращения расходов это позволило бы ликвидировать дублирующие структуры закупочной деятельности организаций, которые - все без исключения - в конечном счете подотчетны одним и тем же Генеральной Ассамблее и Генеральному секретарю, охватываются одними и теми же надзорными органами и имеют одну и ту же штаб-квартиру. Это дало бы возможность закрепить результаты, достигнутые к настоящему времени в рамках реформы системы закупок, и обеспечить более широкое признание и авторитетность корпусу специалистов по закупкам в самой Организации Объединенных Наций, а следовательно, и в общей системе в целом. Это обеспечило бы энергичное руководство и систему координат для рациональной интеграции служб и практики закупок в других точках, особенно на местах. Это соответствовало бы описанным в начале настоящей главы директивным и руководящим предписаниям относительно общих служб и механизмов, включая общую систему закупочной деятельности, и помогло бы реализовать эти предписания. В более фундаментальном плане это должно помочь в осуществлении

приведенной в главе VI рекомендации, в соответствии с которой система Организации Объединенных Наций должна разработать стратегию и программу технической помощи, подкрепляющую наращивание потенциала государственных закупочных учреждений в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Таким образом, Генеральный секретарь, возможно, сочтет целесообразным рассмотреть - в случае необходимости с привлечением внешней помощи - общие выгоды этих предложений с точки зрения повышения эффективности.

65. **Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве:** Инициативы в области реформирования системы закупок, аналогичные предпринятым в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, осуществляются и в Женеве. В 2001 году была учреждена Целевая группа по общим службам, в мандат которой в качестве одной из областей входит закупочная деятельность. В результате этой новой динамики в формировании общих служб Объединенная служба закупок (ОСЗ), охватывающая большинство базирующихся в Женеве организаций и существующая с начала 50-х годов, стала играть все более важную роль в укреплении сотрудничества между ее членами в области закупок, включая коммунальные услуги, услуги турагентств, банковские услуги и т.д. По оценкам ОСЗ, сокращение затрат в результате использования этих общих или скоординированных механизмов составило в 2002 году более 1 млн. шв. фр. Сообщается и о разработке других совместных инициатив.

66. Хотя Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ) оказывает закупочные услуги большинству органов Организации Объединенных Наций, расположенных в Женеве, каждое из специализированных учреждений и УВКБ имеют отдельные службы. Несмотря на усиление взаимодействия в рамках Целевой группы по общим службам и ОСЗ, о чем говорилось выше, все еще остается открытым вопрос о том, должна ли каждая организация, базирующаяся в Женеве, иметь собственную службу закупок вне зависимости от ежегодных расходов и возможности для консолидации и распределения накладных расходов, обеспечиваемой для этих организаций благодаря расположению в одном и том же месте. В этой связи следует напомнить о том, что в своем докладе 1998 года об общих службах системы Организации Объединенных Наций³⁷, который получил поддержку Генеральной Ассамблеи³⁸, ОИГ рекомендовала поэтапно создать на протяжении десятилетнего периода (2000-2010 годы) три центра общих служб в Женеве (ЮНОГ, МОТ/ВОЗ и МСЭ/ВОИС/ВМО). Если эта стратегия реорганизации общих служб в Женеве будет осуществлена, тогда три службы закупок (по одной в каждом из центров) должны в конечном итоге заменить те многочисленные службы, которые в настоящее время действуют в Женеве.

67. **Отделение Организации Объединенных Наций в Вене:** Отмеченный выше прогресс еще не коснулся других крупных мест службы. Хотя базирующиеся в Вене организации удобно расположены в одном комплексе зданий, в докладе ОИГ 2002 года по общим и совместным службам организаций системы Организации Объединенных Наций в Вене³⁹ было указано, что каждая из четырех организаций в Венском международном центре имеет свою собственную централизованную службу закупок и что различные совместные механизмы, существовавшие ранее, были ликвидированы. В докладе было рекомендовано создать рабочую группу для изучения потенциальной эффективности с точки зрения затрат, которая могла бы быть достигнута за счет создания общих механизмов закупок. При осуществлении сформулированной в докла-

³⁷ Общие службы Организации Объединенных Наций в Женеве, часть I: общий обзор административного сотрудничества и координации (JIU/REP/98/4; A/53/787).

³⁸ См. резолюцию 54/255 Генеральной Ассамблеи от 4 мая 2000 года, посвященную этому докладу ОИГ.

³⁹ Общие и совместные службы организаций системы Организации Объединенных Наций в Вене (JIU/REP/2002/12).

де принципиальной рекомендации относительно создания единого административного подразделения общих служб под руководством ЮНОВ удастся объединить службы закупок и в этом месте службы.

68. **Копенгаген** является местом базирования четырех служб закупок системы Организации Объединенных Наций: Отдела снабжения ЮНИСЕФ, который, имея около 400 штатных сотрудников, является крупнейшим подразделением этого профиля, МУУЗ и ЮНОПС, которые, как уже отмечалось, расположены в одном здании, и небольшого закупочного подразделения, действующего под эгидой Европейского регионального бюро ВОЗ (ВОЗ/ЕВРО). В ходе бесед с представителями этих подразделений Инспектору было сообщено о том, что соответствующие органы поддерживают связь друг с другом, но в вопросах закупочной деятельности отсутствует официальная или структурированная система сотрудничества и координации, хотя ПРООН в своих замечаниях по проекту настоящего доклада проинформировала ОИГ о существовании "общей группы служб закупок в Копенгагене". Как было отмечено Инспектором в ходе его поездки в Копенгаген при подготовке настоящего доклада, любое взаимодействие между ними носит скорее неформальный и спорадический характер. С учетом реализации инициатив по реформированию системы закупок в других местах службы было бы вполне логичным наладить взаимодействие и между службами, базирующимися в Копенгагене, в целях укрепления сотрудничества. Например, ЮНИСЕФ мог бы выполнять закупочные функции в интересах Европейского регионального бюро ВОЗ, и можно было бы создать копенгагенский форум для обмена информацией, опытом и передовой практикой. В этой связи МУУЗ могло бы на более систематической основе обмениваться с другими подразделениями, расположенными в одной и той же точке, уроками, извлеченными при проведении реформы его практики закупок. Кроме того, в настоящем докладе уже был затронут вопрос о необходимости переосмысления взаимоотношений между ЮНОПС и МУУЗ.

69. **Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби:** По существу ЮНОН представляет собой общую службу для почти 20 учреждений системы Организации Объединенных Наций, представленных в Найроби и имеющих порядка 2 600 сотрудников, из которых 1 650 базируются в комплексе Гигири и еще 950 - за его пределами. ЮНОН имеет Секцию закупок, поездок и перевозок (СЗПП ЮНОН), которая осуществляет закупки для ЮНОН, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, но не охватывает другие организации, каждая из которых имеет свою собственную службу закупок. Существует Межучрежденческая группа по закупкам для обмена информацией по поставщикам и осуществления концепции ведущих учреждений, но она не принимает мер к рационализации и объединению закупочных операций под единой эгидой.

70. Опыт Рабочей группы по закупкам в Центральном учреждении в деле унификации связанных с закупками положений и правил и контрактных инструментов, как представляется, еще не был перенят на уровне ЮНОН и в других периферийных местах службы. Вместе с тем Инспектору известно о предпринимаемых Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития усилиях по расширению системы общих помещений и служб на местах, и он надеется, что этими усилиями будут охвачены общие службы закупок в полевых отделениях, включая общие местные комитеты по контрактам и другие механизмы. Неунифицированность соглашений с принимающей страной между различными организациями системы Организации Объединенных Наций, базирующимися в Найроби, и правительством Кении создает особую проблему для ЮНОН и, возможно, для полевых отделений, оказавшихся в аналогичной ситуации в других странах.

71. Расхождения в соглашениях с принимающими странами порождают различия в применении принимающей страной привилегий и иммунитетов организаций. Например, при закупках коммуникационного оборудования организации должны платить пошлины и налог на до-

бавленную стоимость⁴⁰. За счет укрепления общих административных механизмов, стандартизации оперативных правил и процедур и выступления единым фронтом на переговорах с принимающим правительством базирующиеся в Найроби организации должны в конечном итоге добиться успеха и убедить правительство в необходимости стандартизировать соглашения с принимающей страной. В этой связи Инспектор рекомендует Генеральному секретарю согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи по общим службам инициировать аналогичные реформы в ЮНОН и других периферийных местах службы, где это пока еще не сделано.

d) Сетевое объединение служб закупок

72. Члены МРГЗ все шире признают необходимость формирования "единства практики" в области закупок (или сети для обмена информацией и сотрудничества), которое позволило бы укрепить рабочие взаимоотношения между различными местами службы, в частности между полевыми отделениями и глобальными местами службы, а также между самими специалистами по закупкам. Частью программы сетевого объединения служб должно стать обеспечение мобильности сотрудников, занимающихся закупками, включая рабочие, ознакомительные поездки или поездки по линии программ наставничества, обмен сотрудниками, откомандирование, прикомандирование и переводы сотрудников из одной службы закупок в другую. При оптимальном использовании эта сеть должна облегчить обмен оперативной информацией, внедрение новшеств, передовой практики и создание виртуальных учебных центров, особенно применительно к методам электронных закупок.

⁴⁰ В рекомендации 7 доклада ОИГ, озаглавленного "Управленческая проверка практики использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и в фондах и программах Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2002/7), к Генеральному секретарю обращена просьба рассмотреть совместно с компетентными национальными органами все случаи, в которых взимание налогов с организаций за предоставляемые им по системе внешнего подряда услуги может противоречить соответствующим положениям Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, и представить доклад об итогах этого обзора Генеральной Ассамблее.

V. ЭЛЕКТРОННЫЕ ЗАКУПКИ

A. Состояние дел

73. Информация, представленная организациями по вопросу об электронных закупках (под которыми по существу подразумевается использование систем и инструментов ИКТ для осуществления закупочной функции либо частично, либо на протяжении всего цикла), указывает на определенные различия в системе Организации Объединенных Наций в деле использования практики электронных закупок и достигнутого к настоящему времени прогресса в этой области. Как представляется, эти различия обусловлены не столько имманентными уставными особенностями, сколько такими более приземленными практическими проблемами, как недостаточное понимание директивными органами всех преимуществ решений, связанных с ИКТ, и ограниченностью бюджетных средств для внедрения таких решений; различия в технологической обеспеченности и внутреннем потенциале для проведения преобразований с использованием методов "реинжиниринга"; наличие выбора или существование различных пакетов программных средств; ограничения, обусловленные внутренними положениями и правилами; а также обеспокоенность по поводу равноправного режима потенциальных поставщиков в развивающихся странах, в которых возможности в сфере ИКТ ограничены или вообще отсутствуют.

74. Однако в целом в подавляющем большинстве организаций, за исключением МУУЗ, система электронных закупок все еще находится на начальном этапе развития, хотя МОТ сообщает о том, что она приступила к внедрению платформы "Планирование ресурсов предприятий", в том числе ориентированного на МОТ модуля закупочной деятельности, который предусматривает функцию непосредственного размещения заказов на базе технологий электронной торговли. Электронные закупки еще предстоит отразить в руководствах по политике и процедурам закупок в качестве альтернативного метода операций, осуществляемым вручную. Таким образом, пока не разработано специальной политики и правил применительно к этому методу закупок, который требует особого режима регулирования, охватывающего вопросы безопасности, электронных подписей, интегрированности систем, резервных механизмов поддержки и т.д. Хотя некоторые организации выразили уверенность в том, что существующие в них руководства являются достаточно гибкими и позволяют охватить процессы электронных закупок, Инспектор по-прежнему сомневается в обоснованности этого утверждения в тех случаях, когда решения на базе ИКТ должны применяться на протяжении всего цикла закупочной деятельности.

75. Большинство организаций в настоящее время используют методы электронных закупок для размещения на своих вебсайтах информации о закупочной деятельности, включая руководящие принципы закупок, и для поддержания связей с поставщиками и клиентами. Эти вебсайты, как правило, имеют ссылки на вебсайты других служб закупок в системе Организации Объединенных Наций, а также на "Глобальный рынок Организации Объединенных Наций" (бывшая общая база данных по поставщикам), который обслуживается МУУЗ. Степень простоты доступа к информации о закупочной деятельности на вебсайтах варьируется. Например, через основные меню вебсайтов ФАО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и МПП можно получить моментальный доступ к информации о закупочной деятельности, но такая функция недоступна на вебсайте Организации Объединенных Наций, где пользователь должен сначала найти "департаменты Организации Объединенных Наций", а затем "Отдел закупок". Ни один внешний поставщик не может просто получить доступ к информации о закупочной деятельности на вебсайте без предварительного согласия структуры Секретариата Организации Объединенных Наций. То же самое касается вебсайтов ИКАО и УВКБ. Если же вести речь, в частности, о статистических данных по закупкам, то следует отметить, что в большинстве случаев информация, размещаемая на вебсайтах, не обновляется на регулярной основе, поскольку большинство обновлений датированы либо 2002, либо 2001 годом. В случае ЮНОГ последнее обновление

датировано 1996 годом. Несколько организаций вообще не размещают на своих вебсайтах информацию о закупочной деятельности (МСЭ, ВМО и ВОЗ).

76. На двадцать восьмом совещании МРГЗ в мае 2003 года были обсуждены результаты углубленного исследования будущего потенциала электронных закупок в Организации Объединенных Наций, которое было проведено по поручению МРГЗ Центром научных исследований в области стратегических закупок и снабжения (ЦНИСЗС) Школы управления при Университете Бата. В исследовании были проанализированы 14 этапов закупок: от составления спецификаций и регистрации поставщиков до слежения за отгрузками, выставления счетов-фактур и осуществления платежей, и было установлено, что наиболее "электронными" являются этапы составления спецификаций, регистрации поставщиков и составления запросов об информации в процессе конкурсных торгов и платежей, а наименее - выставление счетов-фактур. Как было установлено также в этом исследовании, почти 80% организаций, представивших данные, все еще находятся на этапе *"планирования внедрения методов электронных закупок в течение следующих трех лет"*. Вместе с тем одним из аспектов, который не был изучен в исследовании, но который имеет особенно актуальное значение в контексте МРГЗ, являются масштабы межучрежденческого сотрудничества в деле планирования и разработки решений, связанных с электронными закупками.

77. МУУЗ, которое в настоящее время является органом, дальше всех продвинувшимся в области электронных закупок, сообщает о том, что все его закупочные функции осуществляются с использованием электронных методов, а все заказы на закупки оформляются в формате приложения для электронной торговли UNWebBuy. Как представляется, на данном этапе МУУЗ является единственной организацией в системе закупочной деятельности, которая успешно автоматизировала весь свой процесс закупочной деятельности. Этого удалось добиться благодаря относительно скромным вложениям МУУЗ в разработку платформы UNWebBuy, которая позволяет более чем 4 000 зарегистрированным клиентам по всему миру получать доступ к товарным каталогам МУУЗ, создавать в онлайн-режиме свои собственные котировки, выбирать предпочтительные маршруты поставок и получать твердые котировки, включая ставки страхования и скидки, которые рассчитываются автоматически.

78. UNWebBuy имеет также инструментарий, позволяющий поставщикам проверять и по мере необходимости корректировать каталожные и товарные данные. В качестве закупочного агента Глобального лекарственного фонда для борьбы с туберкулезом (ГЛФ) МУУЗ эффективно использовало свою прикладную программу для электронной торговли в целях поставки лекарств по всему миру на сумму, составившую в 2002 году 11 млн. долл. США. В процессе этого МУУЗ координирует услуги отдельных других агентов в таких вопросах, как лабораторный анализ, предотгрузочные инспекции, фрахтование и страхование и т.д., используя электронный модуль управления логистикой, разработанной в 2002 году. Благодаря используемой МУУЗ платформе для электронной торговли страны-получатели могут также осуществлять непосредственные закупки лекарств⁴¹. Таким образом, UNWebBuy МУУЗ демонстрирует возможности, открывающиеся для организаций благодаря методам электронных закупок.

В. Возможности

79. В своих ответах на вопросник ОИГ по этой теме организации в целом признали выгоды и будущие возможности электронных закупок для межучрежденческого сотрудничества, стандартизации практики и для клиентов. Эти ответы обобщаются ниже.

⁴¹ Обобщено на основе информации, приведенной в брошюре ПРООН/МУУЗ "Обзор за 2002 год", и на основе бесед Инспектора с должностными лицами МУУЗ.

a) *Выгоды для отдельных организаций*

i) Повышение эффективности и прозрачности за счет упорядочения процессов и значительного сокращения операционных издержек; ii) сокращение числа сотрудников и уменьшение ошибок, обусловленных человеческим фактором, повышение точности и скорости реализации; iii) способность переходить от тактического уровня к стратегическим вопросам закупочной деятельности, что приводит к существенному повышению результативности закупочной деятельности и к улучшению управления результатами работы; iv) оперативный доступ к данным и способность их анализировать и v) повышение степени удовлетворенности и заинтересованности сотрудников.

b) *Выгоды для межучрежденческого сотрудничества*

i) Все вышеперечисленные выгоды; ii) расширение рыночных рычагов и увеличение эффекта масштаба; iii) своевременный и расширенный обмен рыночной и оперативной информацией; iv) стандартизация электронных поставщиков; v) выгоды от применения процедур закупок, применяемых другими учреждениями, и vi) расширение сетевых связей между службами закупок.

c) *Выгоды для стандартизации правил и процедур закупок*

i) Совместимость правил и платформ облегчает совместное использование процедур закупок и внешнего подряда в рамках системы, позволяя учреждениям осуществлять закупки от имени других организаций; ii) единообразие качества продуктов и iii) усиление дисциплины и облегчение сбора статистических данных.

d) *Выгоды для стран и организаций-клиентов*

i) Ускорение и облегчение доступа к информации, эффективность процессов и ускорение полных циклов или сроков обработки заказов; ii) снижение издержек и улучшение обслуживания за счет ускорения поставок и повышения качества при оптимальных ценах; iii) улучшение контроля и облегчение отчетности; iv) контроль за запасами и цены; и v) расширение возможностей для международных закупок некоторых услуг и товаров.

80. Не ставя под сомнение вышеуказанные потенциальные выводы и возможности, обеспечиваемые благодаря методам электронных закупок, ФАО указывает на то, что она стремится использовать модули закупочной деятельности своих более общих прикладных программ "Оракл файнэншиалз" для автоматизации процесса и изучает возможность использования закупочного модуля "Оракл" в случае частокупаемых товаров и услуг в связи с возможным увеличением местных закупочных лимитов. Вместе с тем более передовые решения в области электронных закупок, такие, как "Арриба", "Коммерс-1" и собственный продукт "Оракл", вряд ли будут эффективными с точки зрения затрат в случае двух третей ее нынешних расходов, связанных с покупкой сельскохозяйственной и смежной продукции, в силу ограничительных технических спецификаций, требований относительно географического распределения закупок и необходимости ротации поставщиков.

81. Таким образом, общая оценка преимуществ электронных закупок не оставляет сомнений в том, что они считаются неперенным средством модернизации функции закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций и ее доведения до уровня мирового класса. Действительно, выгоды, указанные организациями, довольно сходны с теми, которые были отмечены Всемирным банком в документе, озаглавленном *Electronic Government Procurement (e-GP)* ("Электронные государственные закупки - ЭГЗ")⁴², и воспроизводятся в табли-

⁴² World Bank Draft Strategy, October 2003.

це 4. В документе отмечается, что благодаря электронным закупкам цены могут быть снижены на 10-20% в силу обострения конкуренции, а операционные издержки могут быть сокращены на 50-80%. В документе приводится пример системы государственных электронных закупок Республики Корея, разработка которой обошлась в 26 млн. долл. США, но которая позволяет экономить 2,7 млрд. долл. США из общего объема государственных закупок на сумму 17,1 млрд. долл. США. Невзирая, в частности, на такие возможности сокращения затрат, ответы организаций на вопросник ОИГ по этой теме практически не оставляют сомнений в наличии сдерживающих факторов, которые необходимо преодолеть для реализации потенциальных выгод от онлайн-методов закупок.

Таблиц 4: Выгоды и получатели выгод от электронных государственных закупок

	Правительство	Поставщик	Общественность
Прозрачность	<ul style="list-style-type: none"> • Антикоррупционный эффект • Увеличение числа поставщиков • Усиление интеграции и взаимодействия между правительствами • Профессиональный контроль за закупочной деятельностью • Повышение качества решений и статистических данных в области закупочной деятельности • Политическая отдача от вовлечения общественности 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение уровня справедливости и усиление конкуренции • Улучшение условий доступа к государственному рынку • Открытие государственного рынка для новых поставщиков • Стимулирование участия малых и средних предприятий • Улучшение условий доступа к информации о государственных закупках • Подотчетность правительства 	<ul style="list-style-type: none"> • Доступ к информации о государственных закупках • Контроль за информацией о государственных расходах • Наличие права голоса • Подотчетность правительства
Эффективность <i>Издержки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Более низкие цены • Более низкие операционные издержки • Сокращение штатов • Сокращение бюджетных расходов 	<ul style="list-style-type: none"> • Более низкие операционные издержки • Сокращение штатов • Улучшение движения денежных средств 	<ul style="list-style-type: none"> • Перераспределение бюджетных расходов

	Правительство	Поставщик	Общественность
Время	<ul style="list-style-type: none"> • Упрощение/устранение повторяющихся функций • Отсутствие пространственных/ временных ограничений при поддержании связи • Сокращение закупочного цикла 	<ul style="list-style-type: none"> • Упрощение/устранение повторяющихся функций • Отсутствие пространственных/ временных ограничений при поддержании связи • Сокращение закупочного цикла 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие пространственных/ временных ограничений при поддержании связи

Источник: Всемирный банк.

С. Сдерживающие факторы

Таблица 5: Факторы, сдерживающие использование электронных закупок в системе Организации Объединенных Наций

Сдерживающие факторы	Возможные решения
1. Сопротивление персонала на многих уровнях	Руководство, профессиональная подготовка и роль наставничества
2. Бюджетные/финансовые ограничения	Необходимость убедить руководящие органы и доноров в долгосрочных выгодах электронных закупок
3. Недостаточная совместимость ИКТ	Межучрежденческая работа по повышению уровня совместимости
4. Неспособность поставщиков в странах-получателях использовать электронные закупки	Отслеживание возможностей поставщиков и использование двуединого подхода к системе подряда и конкурсных торгов
5. Преобладание других приоритетных задач	Придание приоритетного характера инициативам в области электронных закупок
6. Наличие у отделений на местах проблем с подключением к компьютерным сетям и пропускной способностью	Вложение средств в инфраструктуру ИКТ
7. Отсутствие договоренности по электронным подписям и другим онлайн-методам; недостаточное доверие к электронным операциям	Анализ безопасности систем и изменение политики, касающейся электронных подписей; наличие средств для обеспечения доверия к электронным подписям
8. Потребность в гарантиях конфиденциальности, добросовестности и доступности электронной инфраструктуры	Возможность обеспечить разумные гарантии при наличии стимулов
9. Правовые и процедурные ограничения	Необходимость создания Организацией Объединенных Наций единой благоприятной правовой базы для электронных закупок и оперативных процедур для них
10. Недостаточная внутренняя осведомленность об электронных закупках и требованиях к их внедрению	Необходимость анализа и широкого распространения информации о требованиях и затратах-выгодах

Сдерживающие факторы	Возможные решения
11. Организационная культура (чрезмерный контроль, громоздкость процедур проверок и утверждения)	Необходимость делегирования требуемых полномочий специалистам по закупкам, которые должны нести полную ответственность за свои действия
12. Недостаточная приверженность старшего руководства (закупки рассматриваются в качестве элементарной, тривиальной административной деятельности, не требующей особого интеллекта)	Повышение уровня осведомленности о значении профессионализма за счет повышения квалификации персонала и выделения ресурсов
13. Отсутствие решения в области ИКТ, охватывающего все аспекты государственных закупок	Внедрение системы, охватывающей весь цикл закупочной деятельности и совместимой с другими внутренними бизнес-системами и с другими организациями системы Организации Объединенных Наций

82. Приведенное выше резюме наглядно свидетельствует о сдерживающих факторах, с которыми сталкиваются организации в их попытках внедрить методы электронных закупок. В периферийных местах службы некоторые из этих проблем носят еще более острый характер, особенно когда речь идет о потенциале в области ИКТ и электронной среде, и это будет ограничивать использование данного метода закупок еще на протяжении многих лет. Например, должностные лица ЮНОН сообщили Инспектору, что их поставщики сталкиваются с проблемами при получении и прочтении сообщений электронной почты и приложений до такой степени, что им приходится посылать также факсимильные копии. Проблемы создают также перебои в подаче энергии и поломки компьютеров. Как представляется, разумным промежуточным решением является двуединый подход, предложенный некоторыми организациями для ведения дел с поставщиками в развивающихся странах. Если же обособиться от этого, то примером пути для продвижения вперед можно считать платформу для электронной торговли, внедренную МУУЗ.

D. Путь вперед

83. То обстоятельство, что организации за редким исключением, находятся на самом старте в деле внедрения электронных закупок обеспечивает ряд преимуществ и возможностей. Прежде всего, это означает, что на отдельные нескоординированные проекты, осуществляемые методом проб и ошибок, не были затрачены значительные ресурсы, как это происходило в 90-х годах при разработке стратегий и систем ИКТ, обошедшихся государствам-членам дорогой ценой. Во-вторых, организациям представится возможность учиться друг у друга, обмениваясь передовым опытом и информацией о допущенных ошибках и совместно разрабатывая стратегии и инструменты для превращения электронных закупок в одно из основных прикладных средств в области снабжения. В-третьих, это должно значительно облегчить проведение реформы закупочной деятельности и объединение служб закупок. В-четвертых, доклад ЦНИСЗС по этой проблематике и уроки, извлеченные к настоящему времени МУУЗ, обеспечивают полезные идеи насчет того, что необходимо для разработки платформы в области электронных закупок, особенно с учетом необходимости преобразования организационной культуры, пересмотра политики и правил, изменения набора квалификационных навыков сотрудников, занимающихся закупками, за счет систематической переподготовки и признания неизбежности сокращения штатов либо методом естественного отсева, либо с помощью каких-либо других способов. Ниже Инспектор излагает основные принципы, которыми должны руководствоваться организации при внедрении систем электронных закупок.

a) *Правовая и процедурная основа*

Это - неперемный принцип, который был отмечен некоторыми организациями и который необходимо взять на вооружение Организации Объединенных Наций, а другим организациям нужно выделить требуемые ресурсы с учетом их специфики.

b) *Консультативный, кооперационный и скоординированный подход*

Организациям необходимо и впредь использовать свой форум МРГЗ для укрепления взаимодействия и синхронизации своих усилий в этой области на основе опыта МУУЗ, выводов, сделанных в докладе ЦНИСЗС и в настоящем докладе ОИГ. ВОЗ, которая при относительно незначительных издержках адаптирует платформу МУУЗ UNWebBuy для внедрения собственных средств электронной торговли, могла бы, например, поделиться опытом, накопленным в этом вопросе, с другими членами МРГЗ, которые пожелают пойти аналогичным путем, с тем чтобы члены МРГЗ не предпринимали дорогостоящих усилий по новому изобретению колеса. Помимо этого, МУУЗ можно было бы предоставить дополнительные возможности для углубления его экспертного опыта в области электронных закупок и оказания экспертных услуг по низким ценам другим членам МРГЗ, по крайней мере во избежание использования дорогостоящих услуг внешних консультантов.

c) *Бюджетный контроль*

Благодаря систематическому взаимодействию и обмену опытом организации должны получить возможность разработать контрольные параметры по затратам на системы электронных закупок и тем самым обеспечить рациональное и продуманное использование ресурсов.

d) *Отказ от подхода, основанного на концепции "большого взрыва"*

Именно в этом заключается одна из основных рекомендаций доклада ЦНИСЗС, которую Инспектор считает крайне актуальной. В докладе указывается, что система электронных закупок внедряется поэтапно на модульной основе, которая, по мнению авторов, имеет больше шансов на успех, чем подход, основанный на концепции "большого взрыва". В докладе отмечается также международный опыт, свидетельствующий о том, что поэтапные подходы обеспечивают больше преимуществ, а принцип "большого взрыва" не срабатывает. С помощью такого поэтапного подхода организации должны нацелить свои усилия на полную автоматизацию своих служб закупок на протяжении примерно пяти следующих лет, ориентируясь на 2010 год.

e) *Подготовка и переподготовка персонала*

Успех проектов в области электронных закупок во многом будет зависеть от наличия у сотрудников, участвующих в их осуществлении и дальнейшей реализации, соответствующих способностей и навыков, а это подразумевает выделение надлежащих ресурсов для профессиональной подготовки сотрудников в целях формирования принципиально новой профессиональной основы и набора навыков, необходимых для эффективной эксплуатации платформ электронной торговли.

84. Таким образом, Инспектор рекомендует системе закупочной деятельности Организации Объединенных Наций взять на вооружение эти пять основных принципов (которые не носят исчерпывающего характера) при разработке решений в области электронных закупок.

85. Применение систем ИКТ в процессе закупочной деятельности, вне всякого сомнения, должно принести множество выгод, указанных выше, однако перед организациями стоит также задача укрепления потенциала в области государственной закупочной деятельности в странах-получателях для обеспечения возможности проведения ими прямых закупочных операций. Та-

ким образом, укрепление экспертного потенциала организаций в области систем и операций электронных закупок должно вооружить должностных лиц, занимающихся закупочной деятельностью, дополнительными знаниями и навыками, необходимыми для укрепления аналогичного потенциала в странах-получателях, о чем говорится ниже.

VI. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

А. Проблема

86. Исходя из имеющейся информации, представляется, что организациям еще предстоит в полной мере оценить важное значение закупок в качестве рычага развития стран-клиентов. По сути эта проблема носит двоякий характер, что связано с отсутствием позитивных действий в области закупок в интересах выступающих клиентами стран и учреждений, а также с крайней ограниченностью проектов организаций в области укрепления потенциала государственной закупочной деятельности в этих странах.

87. Во-первых, лишь в ограниченных случаях организации сознательно передают на подряд поставку товаров и услуг развивающимся регионам в целях стимулирования местной экономики путем, в частности, оказания непосредственной или косвенной помощи в целях укрепления местных поставщиков. Один из примеров, который привлек внимание Инспектора, связан с руководящими принципами УВКБ в области закупочной деятельности для его партнеров-исполнителей, согласно которым требуется поддерживать экономику стран, принимающих беженцев, отдавая предпочтение местным закупкам товаров и услуг, легкодоступным на местах, при требуемом уровне качества и по выгодным ценам. ПРООН в прошлом также предусматривала 15-процентную ценовую преференцию для поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, но эта практика была отменена на основе решения Исполнительного совета. В настоящее время ПРООН поощряет осуществление закупок в этих странах посредством передачи закупочных функций своим периферийным отделениям, особенно для нужд закупок внутри страны или региона, способствующих применению способов непосредственного или национального исполнения проектов, используемых главным образом через каналы этих отделений. Как представляется, ЮНЕСКО также в качестве целенаправленной политики предоставляет преференциальный режим местным поставщикам.

88. Освещая такую практику в своем докладе о реформе системы закупок 2000 года⁴³, Генеральный секретарь отметил, что лишь ЮНЕСКО и УВКБ практикуют в своей закупочной деятельности предоставление некоторых форм преференциального режима. Судя по всему, ЮНЕСКО допускает 10-процентную преференцию в случае товаров местного производства, когда требуется местная гарантия. Генеральный секретарь пришел к выводу, что в соответствии с финансовыми правилами заключение контрактов в Секретариате основывается на самом низком приемлемом предложении в целях обеспечения наиболее эффективного использования ресурсов Организации и что все обоснованные предложения, независимо от их происхождения, рассматриваются и оцениваются на предмет наибольшей приемлемости беспристрастно и объективно.

89. Таким образом, проблема лежит в плоскости закупочных и финансовых положений и правил, которые не допускают никаких позитивных действий в закупочной сфере в пользу развивающихся стран, хотя некоторые государства - члены Организации поощряют проведение такой внутренней политики в интересах слоев населения, находящихся в неблагоприятном положении, в частности женщин и групп меньшинств.

90. На 28-м совещании МРГЗ в 2003 году представитель Группы Всемирного банка выступил с докладом "Supplier diversity as a tool for economic development" ("Разнообразие поставщиков в качестве рычага экономического развития"), описав в нем концепцию, которая, судя по всему, зародилась в 1968 году на рынке Соединенных Штатов в качестве инициативы федерального правительства, направленной на расширение государственных закупок у находящихся в неблагоприятном социальном и экономическом положении владельцев малых предприятий. Очевидно, что Группа Всемирного банка применяет эту концепцию в своих корпоративных за-

⁴³ Документ А/55/127 от 10 июля 2000 года, пункт 26.

купочных операциях в целях: расширения возможностей для создания рабочих мест, увеличения доходов групп меньшинств, укрепления потенциала по всем категориям расходов, расширения экономических возможностей и стимулирования развития⁴⁴.

91. Внедрение этой концепции в системе Организации Объединенных Наций может принимать разные формы. Например, организации могли бы потребовать от своих поставщиков в более развитых странах использовать субподрядчиков в странах-получателях во всех случаях, когда это возможно и целесообразно, а способность фирм обеспечивать это будет находить отражение в качестве позитивного фактора при их оценке на предмет использования в будущих закупочных операциях.

92. Второй аспект этой проблемы связан с отсутствием у организаций последовательных стратегий и программ оказания технической помощи для укрепления технического и регулятивного потенциала государственных закупочных учреждений в странах-получателях. Проводимые в настоящее время деловые семинары ОЗООН и инициативы МУУЗ в области профессиональной подготовки являются явно недостаточными с учетом масштабов стоящей задачи. Инспектор отмечает также, что в настоящее время организации не имеют достаточных ресурсов для профессиональной подготовки своих собственных сотрудников, занимающихся закупочной деятельностью, о чем говорилось в главе III. Некоторые авторы⁴⁵ оценивают объем государственных закупок в размере в среднем 10% от ВВП той или иной страны (причем в случае Уганды в 1997 году эта доля была вдвое выше) и считают, что укрепление государственных закупочных учреждений в развивающихся странах может не только упрочить транспарентные системы подотчетности, но и принести значительные экономические выгоды. Активные меры в этой области принимают, в частности, Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Банк публикует периодические доклады об оценках закупочной деятельности в странах, которые он размещает на своем вебсайте, и, как отмечалось ранее, поощряет внедрение платформ для электронной торговли в государственных закупочных учреждениях в странах-получателях.

В. Новое направление

93. Растущая необходимость в оказании технической поддержки государственным закупочным учреждениям в странах-получателях для обеспечения им возможностей в деле осуществления прямых местных и международных закупок и эффективного использования дефицитных государственных средств отчасти связана с тем, что в настоящее время вопрос о транспарентности государственных закупок включен в Дохинскую повестку дня для развития, принятую четвертой Конференцией Всемирной торговой организации на уровне министров, в качестве одного из так называемых "сингапурских вопросов". Отсюда следует, что значимость этого вопроса будет и далее возрастать, обеспечивая тем самым системе Организации Объединенных Наций возможность для разработки общей стратегии и программы технической помощи, направленных на укрепление потенциала развивающихся стран в области государственных закупок со значительным компонентом электронных правительственных закупок. Подобная инициатива была бы своевременной и позволила бы подкрепить работу в этой области, осуществляемую многосторонними финансовыми учреждениями, ОЭСР и другими донорами.

⁴⁴ Therese Ballard, "Supplier Diversity - A tool for economic development" (доклад на 28-м совещании МРГЗ, Варшава, май 2003 года).

⁴⁵ Например, Walter Odhiambo and Paul Kamau, "Public procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda", OECD Development Centre, March 2003.