

**Обзор долгосрочных соглашений в области
закупок в системе Организации
Объединенных Наций**

Подготовили:

Джихан Терзи

Хорхе Флорес Кальехас

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2013 год



Организация Объединенных Наций

**Обзор долгосрочных соглашений в области
закупок в системе Организации
Объединенных Наций**

Подготовили:

Джихан Терзи

Хорхе Флорес Кальехас

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций, Женева
2013 год**

*Резюме***Обзор долгосрочных соглашений в области закупок в системе Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2013/1**

Цель настоящего обзора заключалась в оценке обоснованности, эффективности и результативности использования долгосрочных соглашений (ДСС) в системе Организации Объединенных Наций. Обзор охватывал самые разные вопросы, имеющие отношение к ДСС, включая анализ существующей политики, практики и статистических данных, видов ДСС, их преимуществ и недостатков, имеющихся руководящих указаний и применяемых стратегий, уровня сотрудничества в рамках ДСС между организациями системы Организации Объединенных Наций, а также передовой практики и усвоенных уроков.

Основные установленные факты и выводы

В целом обзор дал основания утверждать, что использование ДСС в системе Организации Объединенных Наций являлось обоснованным и в определенной степени эффективным и результативным. Инспекторы собрали многочисленные примеры, когда различные организации системы Организации Объединенных Наций извлекали из ДСС материальные и нематериальные выгоды. Наиболее распространенные примеры касались того, как ДСС содействовали обеспечению эффективности административных процедур применительно к требуемым на регулярной основе товарам и услугам за счет сведения повторяющихся закупок в один пакет. Кроме того, они позволяли получать более выгодные условия за счет увеличения объема и добиваться оптимального сочетания "цена–качество" благодаря агрегированию спроса в каждой организации системы Организации Объединенных Наций и в системе в целом.

В то же время Инспекторы выявили определенные потенциальные риски, которые связаны с политикой и практикой использования ДСС и которые могут свести на нет потенциальные выгоды. У многих организаций нет целенаправленной политики в отношении ДСС, внятного планирования закупок, разработанной стратегии, надлежащего управления контрактами, а также потенциала в области мониторинга и сбора данных. Неспособность организаций на стратегической основе заключать ДСС и управлять процессом их исполнения, а также отслеживать и оценивать их результаты может сузить их возможности получать все потенциальные выгоды от этих контрактов.

Когда речь идет о товарах и услугах, которые будут закупаться регулярно на протяжении срока действия контракта, ДСС, как правило, заключаются на многие годы. Вследствие их сравнительно продолжительного срока действия и агрегирования спроса такие контракты имеют значительный стоимостной объем, что обуславливает более высокие риски. Поэтому использование ДСС должно планироваться и стратегически обосновываться как единый процесс, который включает в себя управление процедурой закупок, агрегирование спроса, проведение анализа рынка, охват большего числа имеющихся поставщиков, обеспечение реальной конкурсной основы, оценку рисков и управление ими, а также эффективное управление исполнением контрактов. У каждого ДСС должен быть план действий по управлению исполнением контрактов, в котором должны быть ясно определены обязанности, функции и сферы ответственности всех сторон, имеющих отношение к исполнению контрактов, а также четко предусмотрены механизмы контроля и подотчетности.

Простое заключение ДСС не обеспечивает получение выгод, и не каждое ДСС гарантирует все выгоды. Если заключение и использование ДСС не основаны на надлежащей политике в отношении ДСС, анализе расходов на закупки, оценке затратоэффективности, управлении рисками, а также на тщательном планировании закупок и разработке стратегий, то это порождает вероятность упущенных возможностей, неэффективного или нерационального использования ДСС. Надлежащее планирование, разработка стратегии и управление исполнением контрактов обеспечивают эффективность и результативность ДСС. Это позволяет также организациям системы Организации Объединенных Наций выявлять возможности для сотрудничества в рамках совместных ДСС, использования практики "подключения" и обмена информацией. Сотрудничество в системе Организации Объединенных Наций в рамках ДСС способствует уменьшению дублирования усилий, получению более выгодных условий за счет увеличения объема и эффекта синергии, повышая таким образом эффективность и результативность использования ДСС.

Инспекторы отметили, что в системе Организации Объединенных Наций закупки, как правило, рассматриваются как функция, носящая не стратегический, а операционный, транзакционный характер. Однако с учетом важного значения и объема средств, выделяемых на закупки в системе Организации Объединенных Наций (14,3 млрд. долл. США в 2011 году), придание закупкам более стратегического характера могло бы более эффективно содействовать организациям в достижении их целей.

Действительно, закупки являются одним из наиболее важных и очевидных инструментов, которыми могут воспользоваться организации для достижения своих стратегических целей. Поэтому они должны стать неотъемлемой частью процесса разработки общеорганизационных планов и стратегий. Для этого закупочная деятельность организаций должна измениться: вместо операционного и пассивно-административного характера приобрести характер активно стратегический, подразумевающий адекватную способность анализировать расходы, планировать закупки, разрабатывать стратегии, управлять процессом исполнения контрактов и осуществлять мониторинг. Это могло бы создать благоприятные условия для оптимальной эффективности и результативности всей закупочной деятельности, включая использование ДСС.

Инспекторы заключили, что межучрежденческое сотрудничество в рамках ДСС может обеспечить повышение эффективности во всей системе. По итогам обзора сделан вывод, что среди форм сотрудничества на уровне многочисленных организаций или системы в целом наибольшие выгоды приносят совместные закупки. Они позволяют организациям агрегировать спрос в рамках всей системы и за счет увеличения объема добиваться более низких цен и более благоприятных условий. В докладе приведены позитивные примеры совместной закупочной деятельности в некоторых отделениях на местах.

Обзор показал, что сотрудничество в контексте закупочной деятельности в рамках всей системы возрастает, но при этом используется далеко не весь потенциал системы. Лишь некоторые организации включили в свои нормативные акты о закупочной деятельности подробные положения, направленные на поощрение сотрудничества с другими организациями. Для расширения общесистемного сотрудничества в области закупок организациям следует интегрировать специальные положения о сотрудничестве в их нормативные акты о закупках и согласовать их политику и документацию о закупках, включая общие условия контрактов. На протяжении ряда лет Сеть по закупкам Комитета высокого уровня по вопросам управления инициировала несколько проектов в целях со-

действия согласованию и совместным закупкам. Сети по закупкам необходимо оказать поддержку, с тем чтобы она играла более весомую и более активную роль в согласовании и в совместных закупках.

Инспекторы пришли к выводу о том, что закупки как одна из самых больших статей расходов, а также как стратегический инструмент, способствующий достижению целей организаций, требуют строгого надзора со стороны директивных/руководящих органов. Крайне необходимо, чтобы директивные/руководящие органы, являющиеся основными заинтересованными сторонами в организациях, осуществляли надзор за этой деятельностью в целях обеспечения большей стратегической направленности закупочной деятельности при обеспечении достаточного потенциала, а также с разумными планами и стратегиями, позволяющими производить закупки эффективно и результативно. Для этого исполнительные главы должны периодически отчитываться перед директивными/руководящими органами по вопросам организации и осуществления закупок, включая планирование и разработку стратегий закупочной деятельности.

За последние пять лет Объединенная инспекционная группа (ОИГ) подготовила две записки по вопросу о закупках: "Реформирование системы закупок в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/NOTE/2011/1) и "Услуги консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/NOTE/2008/4). Установленные в настоящем докладе факты подтверждают и дополняют выводы, изложенные в предыдущих записках. В обеих записках рассматриваются различные аспекты закупочной деятельности и излагаются рекомендации для ее совершенствования. По мнению Инспекторов, организации системы Организации Объединенных Наций, выполняющие рекомендации, изложенные в двух предыдущих записках ОИГ и в настоящем докладе, в значительной степени повысят обоснованность, эффективность и результативность закупочной деятельности во всей системе Организации Объединенных Наций.

В настоящем докладе содержатся в общей сложности пять рекомендаций. Четыре рекомендации адресованы исполнительным главам организаций. Рекомендация 5 адресована директивным/руководящим органам организаций:

Рекомендация для директивных/руководящих органов

Рекомендация 5

Директивным/руководящим органам следует выполнять возложенные на них функции по надзору за организацией и осуществлением закупок, с тем чтобы закупочная функция должным образом выполняла свою стратегическую роль, а закупочная деятельность, включая ДСС, осуществлялась на основе разумных планов и стратегий в области закупок.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		viii
I. Введение	1–8	1
II. Обзор долгосрочных соглашений в системе Организации Объединенных Наций	9–21	2
A. Определение долгосрочных соглашений	9–10	2
B. Преимущества и недостатки долгосрочных соглашений	11	3
C. Политика организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении долгосрочных соглашений	12–13	4
D. Статистический обзор использования долгосрочных соглашений системой Организации Объединенных Наций	14–21	6
III. Планирование и разработка стратегий закупочной деятельности.....	22–62	8
A. Разработка стратегий закупочной деятельности	24–31	9
B. Выбор правильного вида долгосрочного соглашения	32–43	11
C. Оценка затрат и выгод, связанных с долгосрочными соглашениями	44–46	16
D. Некоторые основные элементы долгосрочных соглашений	47–62	17
IV. Управление исполнением контрактов	63–88	23
A. Создание условий для управления исполнением контрактов	69–75	25
B. Управление работой поставщиков	76–77	27
C. Мониторинг использования	78–80	29
D. Мониторинг рыночных условий и цен	81–84	30
E. Изменение или прекращение действия контрактов по долгосрочным соглашениям	85–88	32
V. Сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций	89–133	33
A. Совместные закупки.....	92–112	34
B. Использование существующих долгосрочных соглашений других организаций системы Организации Объединенных Наций (практика "подключения").....	113–121	43
C. Передача закупочных функций другим организациям системы Организации Объединенных Наций и осуществление закупок у таких организаций	122–124	46
D. Обмен информацией.....	125–127	46
E. Усилия Сети по закупкам в рамках согласования и сотрудничества в области закупок	128–133	47
VI. Заключение	134–146	49

Приложения

I.	Методология оценки	53
II.	Обзор политики и практики использования долгосрочных соглашений в системе Организации Объединенных Наций в целом	55
III.	Использование долгосрочных соглашений в системе Организации Объединенных Наций	56
IV.	Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2013/1)	57

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГРООН	Глобальный рынок Организации Объединенных Наций
ГСЗ	Группа по совместным закупкам
ДПП	Департамент полевой поддержки
ДСС	долгосрочное соглашение
ЕК	Европейская комиссия
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИТ	информационные технологии
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
НПП	не подлежащий превышению
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН	Организация Объединенных Наций
ООН-Женщины	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ОПР	общеорганизационное планирование ресурсов
ОУК	общие условия контракта
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РК	рамочные контракты

СУО	соглашения об уровне обслуживания
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНВТО	Всемирная туристская организация Объединенных Наций
УО	участвующие организации
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
СГЗ	Совместная группа по закупкам
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

Цель

1. В рамках осуществления своей программы работы на 2012 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела с мая по ноябрь 2012 года обзор долгосрочных соглашений (ДСС) в области закупок в системе Организации Объединенных Наций. Цель этого обзора заключалась в оценке обоснованности, эффективности и результативности использования ДСС в системе Организации Объединенных Наций.

2. Обзор был основан на предыдущих записках ОИГ, касавшихся закупочной деятельности, в частности на записке о реформировании системы закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2011/1)¹ и на записке об использовании услуг консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2008/4)².

Сфера охвата и методология

3. Обзор носил общесистемный характер, т.е. охватывал все участвующие в ОИГ организации (УО). Обзор касался самых разных вопросов, связанных с использованием ДСС, включая оценку существующих статистических данных о ДСС, видов ДСС, их преимуществ и недостатков, имеющихся руководящих указаний, стратегий и применяемых процедур, уровня сотрудничества в рамках ДСС между организациями системы Организации Объединенных Наций, а также передовой практики и усвоенных уроков. Для сравнения усвоенных уроков и потенциальных видов передовой практики были проведены консультации с другими организациями, такими как Европейская комиссия (ЕК), Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный банк и Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ).

4. В соответствии со стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также с ее нормами и стандартами оценки и с внутренними рабочими процедурами методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала сбор документов, свидетельств, наблюдений и аналитических доказательств, а также перекрестное сопоставление собранных данных. При этом использовался целый комплекс методов сбора качественных и количественных данных, включая кабинетный анализ, анкетирование, проведение бесед и составление контрольных перечней. Более подробно о методологии оценки см. приложение I.

5. Целевой аудиторией для настоящего доклада являются УО и их директивные/руководящие органы. Доклад содержит пять рекомендаций: четыре рекомендации для исполнительных глав участвующих организаций и одну рекомендацию для директивных/руководящих органов.

¹ Размещена по адресу https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_NOTE_2011_1.pdf.

² Размещена по адресу https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU_NOTE_2008_4_English.pdf.

6. Для облегчения работы с докладом, а также для выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за этим процессом в приложении IV указано для каждой участвующей организации, предназначены ли рекомендации для принятия мер или же для информации, а также адресованы ли они директивным/руководящим органам или же исполнительным главам.

Доработка доклада

7. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между Инспекторами и проверки его выводов и рекомендаций с учетом коллективного мнения Группы. При доработке доклада были запрошены и приняты во внимание замечания УО по проекту доклада.

8. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Обзор долгосрочных соглашений в системе Организации Объединенных Наций

A. Определение долгосрочных соглашений

9. Организации системы Организации Объединенных Наций используют разную терминологию применительно к ДСС (например, рамочные соглашения, системные контракты, соглашения о поставках в неограниченном объеме, соглашения об общем обслуживании, институциональные или общеорганизационные контрактные соглашения, постоянно открытые предложения и аккордные соглашения о закупках) и дают им несколько разные определения. Тем не менее некоторые элементы их ДСС являлись общими для всей системы. ДСС организаций системы Организации Объединенных Наций:

- касались неоднократных закупок конкретных товаров или услуг;
- действовали в течение определенного периода времени (обычно более одного года) и могли быть продлены;
- гарантировали поставку товаров или услуг сверх установленного периода на определенных условиях (например, по более низким ценам и техническим спецификациям); а также
- носили необязывающий и неэксклюзивный характер, в результате чего организация не была обязана использовать ДСС или закупать определенный объем (если только в контракте не предусматривался гарантированный минимальный заказ).

10. В целом долгосрочные соглашения можно охарактеризовать следующим образом:

Соглашения/контракты на определенных рамочных условиях, которые действуют в течение определенного периода времени (обычно более одного года) и которые заключаются между одной или более организациями системы Организации Объединенных Наций и одним или более поставщиками на эксклюзивной основе для неоднократной закупки оговоренных товаров или услуг.

В. Преимущества и недостатки долгосрочных соглашений

11. Исходя из ответов на вопросник и проведенных бесед, Инспекторы выявили несколько преимуществ и недостатков ДСС для системы Организации Объединенных Наций.

Таблица 1

Преимущества и недостатки долгосрочных соглашений

<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки и риски</i>
ДСС обеспечивали получение более выгодных условий за счет увеличения объема. Потребности в товарах и услугах, на которые спрос был высоким и стабильным в течение сравнительно продолжительного периода времени, можно оценить и консолидировать для получения скидок за значительные объемы.	Вследствие их долгосрочного характера ДСС могли более не гарантировать оптимальное сочетание цены/качества; например, в течение срока действия какого-либо ДСС на рынке могут появиться новые экономические субъекты и/или новые решения, а также могут произойти технологические усовершенствования и/или могут упасть цены, что сведет на нет преимущества, обеспечиваемые ДСС.
ДСС обеспечивали сокращение административных расходов. Когда это было необходимо, осуществлялась одна консолидированная закупка вместо нескольких. Процедуры размещения заказа были систематизированы (заказы-наряды отправлялись заказчиками непосредственно в рамках ДСС), и сокращались сроки поставки.	ДСС могут стимулировать монополистическое поведение или сговор среди поставщиков с целью втянуть организации системы Организации Объединенных Наций в долгосрочные контракты, которые закрепляют неконкурентоспособные цены и приводят к снижению качества обслуживания.
Если поставщик действует удовлетворительным образом, ДСС можно продлить (обычно на один или два года), что еще более сократит административные расходы.	Зависимость от одного единственного поставщика может привести к утрате благоприятных возможностей где-либо на рынке и к повышению контрагентского риска (т.е. риск того, что единственный поставщик станет банкротом и не обеспечит поставки).
Фиксированная цена, гарантированная в течение определенного периода, выгодна в условиях неустойчивости рынков. Это позволяло организациям осуществлять более эффективное планирование и прогнозировать расходы.	Сравнительно длительный срок действия ДСС в сочетании с их высоким стоимостным объемом может повысить риски, в частности привести к отсутствию надлежащих переговоров, в результате чего условия соглашений не будут оптимально соответствовать потребностям организаций.

<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки и риски</i>
ДСС носили гибкий характер: необязывающий и неэксклюзивный. Их гибкость возрастала благодаря отсутствию необходимости устанавливать в контрактах точные объемы и сроки закупок ³ .	Отсутствие надлежащей политики и процедур, а также недостаточный мониторинг применительно к заключению и использованию ДСС могут привести к распространению ДСС, не приносящих никаких выгод или приносящихся незначительные выгоды, и к риску их произвольного и ненадлежащего использования в ущерб организациям.
ДСС содействовали стандартизации продукции, обеспечивая на уровне организаций соответствие требуемым качественным/техническим стандартам ⁴ .	Исходная посылка о том, что ДСС продолжают обеспечивать должную рентабельность в течение многих лет, может привести к ослаблению мониторинга рыночной конъюнктуры и новых возможностей и, как следствие, к неэффективному использованию ДСС.
ДСС зачастую способствовали налаживанию более долгосрочных и более позитивных рабочих отношений с поставщиками и позволяли им осуществлять более эффективное планирование. Благодаря этому формировалась более эффективная и результативная модель поставок для организации со значительными выгодами для всех участвующих сторон.	Отсутствие эффективного планирования в рамках ДСС, включая недостаточную стандартизацию и агрегирование спроса, может привести к субоптимальному использованию ДСС.

С. Политика организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении долгосрочных соглашений

12. 67% организаций, ответивших на вопросник, сообщили, что они для себя разработали соответствующую политику и/или стратегию использования ДСС. Обычно это находило свое выражение во включении в руководство по закупочной деятельности организации специального подразделения, но могло также принимать форму отдельных директивных документов или административных инструкций. Вместе с тем инспекторы констатировали, что в установленных документах организаций обычно нет подробных инструкций о том, как на практике максимально повысить обоснованность, эффективность и результативность ДСС.

³ По мнению некоторых организаций, они получают оптимальные цены благодаря гарантированию минимального объема.

⁴ Применительно, например, к окнам из ударопрочного стекла использование централизованно заключенного ДСС обеспечивало, что все отделения на местах могли закупать одну и ту же продукцию, зная о том, что она соответствует необходимым стандартам.

13. В руководствах по закупочной деятельности ясно излагаются принципы закупочной деятельности организаций и даются подробные указания по операционным и процедурным аспектам закупок. Вместе с тем в них уделяется меньше внимания стратегическим аспектам закупочной деятельности, важному значению планирования этой работы, управления исполнением контрактов и сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Эти вопросы рассматриваются более подробно в последующих разделах настоящего доклада.

Позитивные примеры политики в отношении долгосрочных соглашений

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Помимо описания видов ДСС, а также их преимуществ и недостатков ЮНИСЕФ проанализировал в своих документах о политике в отношении закупочной деятельности вопрос о том, как использование множественных ДСС может обеспечить более весомые гарантии поставок, сохранить заинтересованность поставщиков и позволить ЮНИСЕФ разделить какое-либо соглашение между различными поставщиками, исходя из географических, финансовых и иных местных условий. Даны также инструкции по поводу того, как заключать ДСС и/или совместные ДСС и каковы функции и сферы ответственности участвующих сторон. Для каждого ДСС официально предусмотрено обязательное создание механизма мониторинга и контроля, в рамках которого отслеживаются расходы, поставляемые объемы, эффективность работы поставщиков и степень удовлетворенности клиентов⁵.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

В руководстве ФАО по закупочной деятельности изложены принципы и процедуры закупки товаров и услуг на основе ДСС, функции и сферы ответственности в рамках использования ДСС и в определенной степени описано планирование закупочной деятельности. В нем также поощряется сотрудничество с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и рассматриваются возможные сферы сотрудничества⁶.

Европейская комиссия

В установочных документах ЕК выделены несколько видов ДСС и изложена подробная информация о преимуществах и недостатках каждого вида, о том, как и когда их заключать, а также об управлении исполнением и осуществлении контрактов в рамках ДСС. В частности, там сформулированы конкретные инструкции о максимально возможном сроке действия ДСС, минимальном числе кандидатов, минимальных стандартах, а также о коммерческих и технических критериях отбора. Кроме того, в этих документах поощряются межинституциональные закупки⁷.

⁵ UNICEF Supply Manual (2011), chap. 6, sect. 8, para. 5.9.2.

⁶ См. FAO Procurement Manual (2010), sect. 502.

⁷ См. European Commission, circular on framework contracts (FWC), updated September 2011.

D. Статистический обзор использования долгосрочных соглашений системой Организации Объединенных Наций

Значение долгосрочных соглашений

14. Имеющиеся данные об использовании ДСС отдельными организациями ограничены. Организациям системы Организации Объединенных Наций было предложено представить ОИГ статистические данные о производстве ими закупок с помощью ДСС: о том, какова процентная доля таких закупок в общем объеме закупок, и о количестве ДСС, участниками которых они являются, на уровне как штаб-квартиры, так и отделений на местах. Однако большинство организаций не смогли представить полную и точную информацию, в частности статистические данные о ДСС, которые заключили и используют отделения на местах. В качестве причин отсутствия полных статистических данных они назвали, в частности, то, что они не обязаны проводить различие между ДСС и другими видами контрактов для сбора статистических данных; что информация не собирается централизованным образом; и что более точные статистические данные будут собираться в будущем после внедрения новых систем общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР).

15. Инспекторы отметили, что отсутствие в системе Организации Объединенных Наций статистических данных об использовании ДСС ограничивает оценку общей эффективности и результативности этих видов контрактов. Неспособность организаций осуществлять адекватный мониторинг и оценку получаемых результатов и извлекать уроки из использования ДСС может снизить их способность реализовать в полной мере потенциальные выгоды от ДСС. Поэтому Инспекторы обращают внимание организаций на рекомендации 3 и 5 из записки ОИГ о реформировании системы закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2011/1)⁸ и **предлагают укрепить их способность собирать и анализировать все данные о закупках, в частности по видам контрактов, группам товаров, местоположению и уровню использования ДСС.**

16. В приложении III приводятся статистические данные по 12 организациям, которые смогли представить такую информацию. При этом сделана оговорка о том, что статистические данные являются неполными и в лучшем случае приблизительными, и это следует учитывать при их анализе и толковании. Непредставление статистических данных многими другими организациями и ограниченность имеющихся статистических данных затруднили проведение комплексной общесистемной оценки и подготовку выводов об использовании ДСС.

17. Тем не менее даже при наличии ограниченных данных можно констатировать, что использование ДСС в системе выходит на значительный или высокий уровень. Общее количество ДСС в организациях, представивших статистические данные, свидетельствует о тенденции роста в период между 2008 и 2011 годами. Если в 2008 году общее количество ДСС составляло 648, в 2009 году – 806, в 2010 году – 1 098, то в 2011 году оно достигло 1 284. По процентной доле в общем объеме закупок ведущие позиции занимали

⁸ Рекомендация 3: "Исполнительным главам следует обеспечить, чтобы процесс организации закупок, исполнение контрактов и регистрация данных были интегрированы в информационные системы их организаций".
Рекомендация 5: "Исполнительным главам следует регулярно оценивать ход выполнения долгосрочных соглашений и стараться использовать их с максимальной отдачей путем сбора и анализа соответствующих статистических данных".

ЮНИСЕФ, Секретариат Организации Объединенных Наций и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Как отмечается в приложении III, в 2011 году процентная доля закупок, произведенных в рамках ДСС, составила 73% в Секретариате Организации Объединенных Наций, 93% – в ЮНИСЕФ⁹ и 28% – в ФАО. Данные по ЮНФПА не охватывают 2011 год, но его данные за 2010 год свидетельствуют о том, что закупки ЮНФПА, совершенные с помощью ДСС, достигли 45%. Согласно полученным данным за 2011 год, наиболее низкие показатели использования ДСС у Всемирной продовольственной программы (ВПП) и Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС): соответственно 4% и 6%.

18. Лишь в нескольких организациях пропорциональный рост количества ДСС был выше, чем пропорциональный рост общего объема закупок с помощью ДСС. Это можно истолковать по-разному. Одним из объяснений может быть то, что неизбирательное заключение и использование ДСС привели к распространению ДСС в организации при отсутствии каких-либо мер, направленных на уменьшение дублирования усилий и на оптимальное использование существующих ДСС. Это может означать, что ДСС становятся неэффективными. Другое объяснение заключается в том, что многие недавно заключенные ДСС остаются в силе и их полномасштабное использование и влияние на последующий рост объем закупок с помощью ДСС будут обеспечены в предстоящие годы. На фоне проблем, связанных с планированием и мониторингом использования ДСС, эти объяснения могут на практике в той или иной мере сочетаться. Инспекторы хотели бы еще раз обратить внимание организации на важное значение тщательного мониторинга и анализа заключения и использования ДСС.

Несоответствия в статистических данных

19. В ходе бесед Инспекторы отметили одну связанную в связи со статистическими данными проблему, которая заключается в том, что показатели об общем объеме закупок некоторых организаций, представленные в ответ на вопросник ОИГ, не соответствуют данным, представленным через Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) для Годового статистического доклада о закупочной деятельности системы Организации Объединенных Наций, и что никакой согласованности среди организаций в деле представления статистических данных о закупках нет. В качестве возможного объяснения несоответствий некоторые организации указали, что их отчетная информация для ЮНОПС охватывает все позиции, по которым были сделаны заказы-наряды, включая соглашения о специальном обслуживании, суточные и исполнение контрактов на национальном уровне. Другое объяснение касалось двойной отчетности в случае осуществления закупок в рамках партнерских соглашений.

20. Инспекторы констатировали отсутствие каких-либо общесистемных согласованных стандартов или политики в отношении сбора и представления статистических данных о закупочной деятельности. Такое положение негативно сказывается на достоверности публикуемых ЮНОПС статистических данных о закупках и затрудняет значимый анализ этих данных. Поэтому **Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций разработать в приоритетном порядке (в рамках Сети по закупкам) общие стандарты, руководящие принципы и типовые формуляры, позволяющие**

⁹ Показатель по ЮНИСЕФ основан на закупках на уровне штаб-квартиры и на данных по ДСС.

собирать более точную информацию и предоставлять статистические данные о закупках.

Товары и услуги, закупаемые в рамках долгосрочных соглашений

21. В вопроснике ОИГ организациям системы Организации Объединенных Наций было предложено назвать 30 их самых значимых (с точки зрения стоимостного объема) ДСС. Эту информацию представили 12 УО. Как показали полученные данные, ДСС с самым высоким стоимостным объемом (по расчетной денежной сумме) касались поставок вакцин, фармацевтических препаратов и инсектицидов, аренды зданий, оказания услуг по организации поездок, медицинского страхования, информационно-технологического (ИТ) оборудования (включая его обслуживание), а также оказания таких коммунальных услуг, как электро- и газоснабжение. Как явствует из таблицы 2, чаще всего организации используют ДСС об оказании консультативных услуг по вопросам ИТ, о поставке канцелярских принадлежностей, предоставлении типографских услуг и оборудования ИТ, телекоммуникационных услуг, а также о проведении профессиональной подготовки.

Таблица 2

Наиболее распространенные долгосрочные соглашения в системе Организации Объединенных Наций

<i>Товары/услуги</i>	<i>Количество организаций, имевших долгосрочные соглашения о закупке этих товаров/услуг</i>
Консультативные услуги по вопросам ИТ	7
Поставки канцелярских принадлежностей	7
Типографские услуги	7
Оборудование ИТ	6
Телекоммуникационные услуги	6
Профессиональная подготовка	6
Лицензии на программное обеспечение	5
Строительство и ремонт	5
Офисная мебель	4
Переводческие услуги	3
Транспортные средства	3
Грузовые перевозки	3
Топливо	3
Почтовые и курьерские услуги	3

Источник: Вопросник ОИГ.

III. Планирование и разработка стратегий закупочной деятельности

22. Инспекторы отметили, что простое заключение ДСС не гарантировало перечисленные в главе II преимущества ДСС и не каждое ДСС обеспечивало все выгоды. Решение о заключении ДСС и о выборе его вида необходимо принимать с учетом особенностей каждого конкретного случая по каждому заку-

паемому товару или услуге после тщательного планирования и анализа данной закупки и разработки стратегии закупочной деятельности. Это имеет решающее значение для достижения намеченных целей ДСС.

23. Цель планирования и анализа закупочной деятельности заключается в получении полного и всеобъемлющего представления (параметров закупок) о потребностях организации в области закупок¹⁰. Инспекторы пришли к выводу о том, что речь идет об исключительно важном этапе разработки оптимальной стратегии закупочной деятельности для организации системы Организации Объединенных Наций. Подразделение по закупкам и заказчики (играющие ключевую роль в определении спецификаций закупаемого товара или услуги) должны при поддержке руководства брать на себя солидарную ответственность в этой сфере.

А. Разработка стратегии закупочной деятельности

24. Инспекторы отметили, что разработка стратегии закупочной деятельности организации включает в себя четыре основных этапа¹¹: а) анализ расходов; б) анализ рисков и управление рисками; в) определение параметров закупок (с указанием категорий товаров и услуг и связанных с ними уровней риска для организации); и д) разработку надлежащих стратегий для каждой категории товаров и услуг. Возможные стратегии охватывают агрегирование спроса для консолидированных закупок, заключение ДСС, использование ДСС других организаций и введение закупочных карт (JIU/NOTE/2011/1, para. 75).

25. В общей сложности 81% организаций, ответивших на вопросник, сообщили, что они проводят регулярный анализ портфелей закупок (см. приложение II). В то же время Инспекторы констатировали, что немногие организации делают это систематически или всеобъемлющим образом. Только Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) представили Инспекторам всеобъемлющую документацию с анализом расходов, связанных с закупочной деятельностью. В ходе бесед подчеркивалось, что систематическое и комплексное планирование и разработка стратегий закупочной деятельности не осуществляются вследствие дефицита времени, ресурсов и возможностей. Зачастую они не воспринимаются как приоритетные задачи для организации. В некоторых организациях это делается лишь в отношении стратегических или ключевых товаров. В других планы закупок составляются в основном в целях контроля за соблюдением графика закупочной деятельности.

Анализ расходов

26. Инспекторы пришли к выводу о том, что анализ расходов помогает при определении наличия или отсутствия потребности в ДСС и в оптимальном использовании ДСС, в частности в выявлении возможностей агрегирования спроса. В рамках анализа расходов учитывается сложившаяся в организации практика расходования средств (например, расходы и количество сделок в год по отдельным товарам или категориям, средний стоимостной объем покупок, а также общие затраты по отдельным поставщикам). Кроме того, принимаются во внимание будущие потребности и прогнозируются планы и бюджеты для опреде-

¹⁰ UN Procurement Practitioners Handbook (2006), chap. 2.3.

¹¹ Ibid., chaps. 2.3-2.7.

ления того, будет ли значительным или регулярным спрос на конкретные товары или услуги.

27. Организации системы Организации Объединенных Наций в определенной степени консолидируют будущие потребности в ключевых и/или стратегических предметах снабжения. Так, например, в ходе бесед должностные лица сотрудники ЮНОПС сообщили, что Управление предлагает разрабатывать планы закупок на страновом и региональном уровнях и сводит эти планы в единый план на уровне штаб-квартиры в целях определения структуры закупок товаров и услуг для всей организации. ЮНИСЕФ обязывает заказчиков оценивать приемлемость и целесообразность заключения ДСС о закупке всех видов товаров или услуг¹².

28. Инспекторы отметили, что для извлечения максимальных выгод из ДСС анализ расходов должен выявлять дублирование спроса на товары и услуги среди технических подразделений и/или отделений на местах либо среди организаций системы Организации Объединенных Наций. В ходе бесед Инспекторы констатировали, что зачастую заказчики не знают о ДСС, которые уже были заключены по аналогичным товарам или услугам другими техническими подразделениями, отделениями в иных местах либо другими организациями системы Организации Объединенных Наций. В большинстве организаций нет централизованной базы данных с перечнем их тендеров и контрактов в рамках ДСС. Это может приводить к заключению множественных ДСС на одни и те же товары или услуги, несмотря на наличие и возможность использования подходящих ДСС.

29. Поэтому Инспекторы предлагают **организациям системы Организации Объединенных Наций создать и регулярно обновлять базу данных об их ДСС и обеспечить к ней нормальный доступ для всех внутри организации, включая отделения на местах. Заказчиков необходимо обязать перед тем, как начинать оформление новых закупок, проверять в этой базе данных, не заключено ли уже какое-либо подходящее ДСС.** Секретариат Организации Объединенных Наций проинформировал Инспекторов о том, что на портале "Глобальный рынок Организации Объединенных Наций" (ГРООН) перечислены его ДСС, которые могут использовать для размещения своих заказов подразделения Секретариата и другие организации системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, занимающиеся закупками сотрудники обязаны проверять наличие соответствующих ДСС при поступлении заявок от производящих заказы подразделений.

Анализ рисков и управление рисками

30. Связанные с ДСС риски касаются:

- закупаемых товаров и услуг (например, необходимости гарантирования поставки, потребности в стандартизации, способности легко или точно определить технические спецификации или установить фиксированную цену на конкретный товар или услугу);
- поставщиков (например, количества поставщиков, вероятности срыва поставки, географического местоположения поставщиков);
- рынка (например, динамичного и инновационного рынка, падения цен); и

¹² UNICEF Supply Manual, chap. 6, sect. 8, para. 5.5.1.

- самой организации (например, прогнозируемых внешних событий или стратегических организационных проблем, которые могут повлиять на параметры расходования средств организацией)¹³.

31. Под анализом рисков применительно к ДСС понимается определение источника, вероятности и масштабов этих рисков, а также управление рисками как процесс снижения вероятности и воздействия рисков¹⁴. В ходе обзора выяснилось, что анализ рисков и управления рисками, если они вообще практикуются, осуществляются в системе Организации Объединенных Наций нерегулярно и/или частично либо только в отношении стратегических или ключевых товаров. Организациям необходимо прежде всего внедрить механизм систематического управления рисками и оценивать уровень рисков по надлежащим образом определенным категориям закупок, что и станет одной из основ для стратегии закупочной деятельности. Каждое ДСС необходимо заключать и использовать на основе оценки конкретных рисков.

Анализ расходов и рисков в Программе развития Организации Объединенных Наций

Анализ расходов и рисков в ПРООН показал, что 75% всех заказов-нарядов имеют стоимостной объем менее 5,000 долл. США и составляют лишь 10% от общих расходов на закупки. На остальные 25% заказов-нарядов приходится 90% общих расходов на закупочную деятельность (1,35 млрд. долл. США). Кроме того, на 25 основных категорий закупок (из в общей сложности 1 101) приходится 78% заказов-нарядов и 74% общих расходов. Это помогло определить сферы использования ДСС, сократить транзакционные издержки и официально принять стратегии организации по важнейшим товарам и услугам. В ходе бесед сотрудники, занимающиеся закупками, сообщили, что этот процесс отнимает много времени и ресурсов, но признали его целесообразность и важное значение для повышения эффективности их закупочной деятельности.

В. Выбор правильного вида долгосрочного соглашения

32. Инспекторы пришли к выводу о том, что различные виды ДСС предусмотрены в установочных документах лишь немногих организаций. В рамках своей политики в области закупок ЮНИСЕФ определил два вида ДСС: соглашения, "привязанные к конкретным срокам", и "соглашения "с целевым стоимостным объемом"¹⁵. В большинстве организаций вид ДСС выбирали на основе

¹³ UN Procurement Practitioners Handbook, p. 2-5.

¹⁴ Ibid., p. 4-2.

¹⁵ Оба вида соглашений действуют в течение определенного периода времени, но привязанные к конкретным срокам ДСС перестают действовать, когда истекает их срок действия (независимо от общего объема произведенных закупок), а ДСС с целевым стоимостным объемом рассчитаны на максимальный объем и прекращают свое действие, либо когда максимальный объем достигнут либо когда истекает срок действия контракта (в зависимости от того, что наступит раньше). ДСС с целевым стоимостным объемом используются для стратегически важных поставок и иных закупок, когда покупательная способность ЮНИСЕФ потенциально может повлиять на рынок (в том числе на предлагаемые цены). Привязанные к определенным срокам ДСС используются, когда прогнозируемый спрос и/или исторические данные слишком неточны, чтобы оправдывать заключение ДСС с целевым стоимостным объемом (UNICEF Supply Manual, chap. 6, sect. 8, para. 2.2).

сложившейся практики или с учетом того, как поступают другие организации, а не в соответствии с заранее определенным, систематическим подходом.

Глобальные, региональные или местные долгосрочные соглашения

33. В нескольких организациях закупочная деятельность децентрализована; 67% ответивших на вопросник сообщили, что их региональные и страновые отделения уполномочены заключать свои собственные ДСС и управлять их исполнением (см. приложение II). Тем не менее в ходе бесед Инспекторы констатировали, что организации системы Организации Объединенных Наций не всегда четко представляют себе, когда следует использовать глобальные, региональные или местные ДСС, и не рассматривают этот вопрос при планировании и разработке стратегий закупочной деятельности. Как показывает опыт, крайне важно иметь стратегию разработки и осуществления общеорганизационных ДСС и поддерживать договорную дисциплину в отношении стратегических, связанных с большими объемами категорий закупок, когда можно обеспечить существенные выгоды посредством заключения глобальных ДСС и централизованного управления исполнением этих контрактов.

34. Применительно к нескольким повсеместно используемым предметам закупок (например, в случае настольных и портативных компьютеров, лицензий на программное обеспечение, грузовых перевозок, транспортных средств и стратегических товаров) имеет смысл агрегировать общий спрос по всей организации и заключать ДСС, которые носят глобальный характер, т.е. открыты для всех внутри организации. Это позволяет получать более значительные скидки и лучше стандартизировать продукцию. Действительно, Инспекторы констатировали, что многие организации используют предоставляемые глобальными ДСС возможности для закупок определенных повсеместно используемых предметов. Использование ДСС носит преимущественно добровольный характер. С учетом затрат на доставку и обслуживание региональные и страновые отделения могут принимать решения о целесообразности закупок в рамках таких ДСС.

35. Инспекторы столкнулись с несколькими случаями, когда использование глобальных ДСС было обязательным, например для закупки настольных и портативных компьютеров. Всемирный банк отметил, что обязательное использование глобальных ДСС для закупки телефонов и портативных компьютеров упрощает обслуживание этих продуктов, поскольку они, как правило, имеют одни и те же спецификации. ЮНИСЕФ и ЮНФПА обязывают закупать в рамках глобальных ДСС такие стратегические товары, как вакцины, фармацевтические средства и препараты, связанные с репродуктивным здоровьем, в целях получения более благоприятных условий за счет увеличения объема и соблюдения необходимых стандартов, касающихся здоровья, безопасности и качества.

36. Хотя региональные ДСС и существуют в системе, они менее распространены. Всемирный банк заключил региональные ДСС об услугах по организации поездок и профессиональной подготовки. ЮНИСЕФ заключил многочисленные региональные ДСС на поставку учебных пособий и материалов. ЮНОПС заключило несколько ДСС на региональном уровне, но доступ к этим соглашениям открыт для других подразделений организации. ЮНОПС объявляло международный тендер на закупку мебели, но контракты заключало на региональном уровне. ЮНОПС распределило торги между региональными группами перед оценкой и заключило множественные ДСС в рамках вторичных торгов. В некоторых случаях цены (включая доставку), предложенные ЮНОПС региональным поставщиком, были ниже, чем цены, предложенные местным по-

ставщиком. Секретариат Организации Объединенных Наций объяснил, что региональное отделение по закупкам в Энтеббе консолидировало заявки, которые с учетом их характера целесообразнее всего удовлетворять в регионе и которые были общими для полевых миссий в одном регионе.

37. На местном уровне обычно заключаются ДСС о коммунальных услугах (например, об электро-, водо- и газоснабжении), поставках канцелярских принадлежностей, уборке помещений, организации питания, обслуживании зданий, аренде зданий и оборудования, а также о строительстве и ремонте. Совместная закупка общих услуг также типична на местном уровне для организаций системы Организации Объединенных Наций, расположенных в том же здании/комплексе.

Единые и множественные долгосрочные соглашения

38. В ходе бесед представители нескольких организаций, включая ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ПРООН, привели примеры заключения ими множественных ДСС и отметили рост масштабов использования этого вида контрактов. Вместе с тем Инспекторы констатировали, что наиболее широко распространенными в системе Организации Объединенных Наций остаются единые ДСС. Из произвольно отобранных и проанализированных контрактов 91% были едиными ДСС. Инспекторы отметили, что в системе Организации Объединенных Наций политика и руководящие принципы использования множественных ДСС четко не определены. Несколько организаций используют множественные ДСС (либо с проведением повторных торгов, в качестве первичных и вторичных/дополнительных ДСС либо с распределением в равных долях) без надлежащей оценки их выгод и рисков или без установленных процедур их использования. В этой связи возникает риск для организаций.

39. Инспекторы отметили, что по сути все ДСС предусматривают "закупки в два этапа, когда с одним или более поставщиков заключаются ДСС на определенных заранее условиях на первом этапе, а конкретные заявки-наряды/контракты с указанием точных объемов вписываются в эти рамки лишь на втором этапе. В этом смысле ДСС можно рассматривать как промежуточный шаг к заказу-наряду/контракту"¹⁶.

40. Как явствует из таблиц 3 и 4, Европейская комиссия разделила ДСС на три основных вида, определила процедуру их использования и сформулировала четкие инструкции относительно выбора вида ДСС¹⁷.

¹⁶ UNICEF Supply Manual, chap. 6, sect. 8, para. 2.4.

¹⁷ European Commission, circular (примечание 7 выше), pp. 4–5.

Таблица 3

Европейская комиссия: виды долгосрочных соглашений – модус операнди

<i>Вид ДСС</i>	<i>Первый этап закупки</i>	<i>Второй этап закупки</i>
Единое ДСС	Единый контракт, подписанный с одним поставщиком	Заказы-наряды размещаются заказчиком непосредственно в рамках ДСС
Множественное "каскадное" ДСС	Контракты на одни и те же товары или услуги, подписанные с многочисленными поставщиками, которые расставляются в порядке предпочтения	Заказы-наряды размещаются заказчиком непосредственно в рамках ДСС. Заказчик должен соблюдать порядок предпочтения
Множественное ДСС с повторными торгами	Контракты на поставку одних и тех же товаров и услуг, подписанные с многочисленными поставщиками	Организация должна провести повторные торги, в рамках которых избранные подрядчики представляют свои предложения и конкурируют за какой-то определенный заказ

Таблица 4

Европейская комиссия: выбор долгосрочных соглашений в зависимости от их предмета

<i>Количество контрактов</i>	<i>Определение потребностей</i>	<i>Технические спецификации точно определены</i>	<i>Технические спецификации определены в общих чертах</i>
Едиственный поставщик	Единое ДСС	-	-
Множественные поставщики	"Каскадное" ДСС	ДСС с повторными торгами	

41. Основные преимущества и недостатки каждого вида, отмеченные Инспекторами, излагаются ниже.

Таблица 5

Преимущества, недостатки и риски по каждому виду долгосрочных соглашений

	<i>Единое ДСС/множественное "каскадное" ДСС</i>	<i>Множественное ДСС с повторными торгами</i>
Преимущества	<p>Условия, изложенные в ДСС, являются достаточно точными для удовлетворения будущих потребностей, и заказы-наряды заказчик может направлять непосредственно в рамках ДСС. ДСС сокращает административные расходы и сроки поставки.</p> <p>Множественные "каскадные" ДСС могут быть оправданы в случаях, когда гарантированность поставок находится под угрозой либо из-за самого масштаба поданных заявок, которые рынок может удовлетворить, либо вследствие того, что поставки носят неотложный характер и у поставщиков крайне мало времени для их осуществления. Если первый/первичный поставщик не способен поставить товар или услугу в требуемые сроки, организация может использовать второго/вторичного поставщика.</p>	<p>Эти соглашения уместны, когда заранее можно указать точный характер предстоящей работы (технические характеристики), но при необходимости (после заключения контракта) организация должна определить предмет, цель использования или точный график. В системе Организации Объединенных Наций такие соглашения используются, в частности, для оказания консультативных услуг в области ИТ, переводческих услуг, организации профессиональной подготовки и оказания типографских услуг.</p> <p>Повторные торги обеспечивают сохранение определенного элемента конкуренции. Они помогают организациям системы Организации Объединенных Наций уменьшить риск их втягивания в ДСС с неэффективным поставщиком и извлекать пользу из любых позитивных изменений (например, из изменения потребностей организации, технического прогресса и снижения цен) на рынке в период действия ДСС.</p>
Недостатки	<p>В ходе ряда бесед отмечалось, что в период действия этих ДСС рентабельность затрат и/или качество услуги могут снизиться, поскольку единый или первый подрядчик занимает квази-монопольное положение. В ЕК "каскадное" ранжирование определяется на весь срок действия ДСС, а другой недостаток, выделенный в отношении множественного "каскадного" ДСС, заключается в том, что, если первый по рейтингу поставщик действует неудовлетворительно, то второго поставщика можно непосредственно задействовать, лишь расторгнув контракт с первым.</p>	<p>У организаций системы Организации Объединенных Наций нет четких правил, например о минимальном количестве поставщиков для множественного ДСС и/или о процедуре повторных торгов. ЕК рекомендовала выбирать по крайней мере трех подрядчиков (и, по возможности, больше) в случае множественного ДСС с повторными торгами в целях обеспечения надлежащей конкуренции¹⁸. Кроме того, в ЕК повторные торги предполагают вынесение специального и официального решения о размещении заказа после первоначального решения о заключении самого ДСС. Оно должно быть надлежащим образом документировано, поскольку поставщики вправе оспорить и опротестовать результаты повторных торгов.</p>

¹⁸ Ibid. p. 3.

	<i>Единое ДСС/множественное "каскадное" ДСС</i>	<i>Множественное ДСС с повторными торгами</i>
Недостатки	<p>В системе Организации Объединенных Наций нет никаких официальных процедур для заключения и использования множественных "каскадных" ДСС. Решения о том, как осуществлять эти ДСС на практике, в большинстве случаев оставлены на усмотрение руководства. Инспекторы отметили, что дискреционный выбор между двумя контрактами/поставщиками применительно к одному и тому же товару или услуге может вызвать подозрения в возможной коррупции и/или фаворитизме.</p>	<p>Примеры, приведенные в ходе бесед, свидетельствуют о том, что в системе Организации Объединенных Наций процедура повторных торгов носит неофициальный характер. Во многих случаях она рассматривается не как принятие специального официального решения о размещении заказа, а в большей степени как неофициальная процедура отбора, не требующая общего официального решения о размещении заказа, а в большей степени как неофициальная процедура отбора, не требующая общего принятого контроля и документации. Инспекторы отметили, что первоначальный отбор поставщиков в случае множественного ДСС с повторными торгами осуществляется в соответствии с официальными правилами и нормативными актами о закупках, а более неофициальная процедура повторных торгов может негативно сказаться на конкуренции и транспарентности и сделать организации системы Организации Объединенных Наций уязвимыми для претензий со стороны поставщиков.</p>

42. Инспекторы настоятельно призывают организации системы Организации Объединенных Наций принять надлежащие правила и руководящие принципы для использования множественных ДСС. В этой связи в качестве позитивного примера можно привести политику и практику ЕК.

43. Инспекторы хотели бы также отметить риск чрезмерного использования тех ДСС, которые не обеспечивают соответствующих выгод. Если объем закупаемых товаров и услуг и сроки их поставки можно определить более или менее точно, то целесообразнее заключить не ДСС, а единичный контракт с точно установленными объемом и ценами.

С. Оценка затрат и выгод, связанных с долгосрочными соглашениями

44. Простое заключение ДСС не гарантирует выгоды. Если решению по ДСС не предшествуют анализ затрат и выгод, а также тщательный анализ расходов и планирование закупок, то это может привести к утрате благоприятных возможностей и к неэффективности. Инспекторы констатировали, что в системе Организации Объединенных Наций никакого общего определения или способа расчета затрат либо выгод от ДСС нет. Они хотели бы подчеркнуть, что проведение, по мере возможности, оценки затрат и выгод от заключения ДСС является важным этапом в планировании закупок и разработке стратегий закупочной деятельности, а также в процессе принятия решений о целесообразности заключения ДСС. Как правило, в рамках системы не производится никакого расчета финансовых выгод от ДСС, а готовится обычный прогноз эффективности. Вместе с тем существуют и позитивные примеры расчетов финансовых выгод, особенно в случаях, когда совместные контракты в рамках ДСС заключались в Риме, Женеве и Копенгагене.

45. При расчете экономии можно использовать целый ряд методов. Так, например, если заключено ДСС на поставку какого-либо конкретного товара по каталожным ценам, то можно сопоставить цену со скидкой по ДСС с той ценой, которая будет выплачена за тот жекупаемый объем без ДСС. Другие возможные методы включают в себя расчет разницы между контрактной ценой в рамках ДСС и предыдущей контрактной ценой вне рамок ДСС; между контрактной ценой в рамках ДСС и другими ценами, предлагаемыми в ходе торгов; или между контрактной ценой в рамках ДСС и превалирующими на рынке ценами. Во многих случаях выгоды от какого-либо ДСС являются не только финансовыми, и можно разработать формулы для учета, в частности, степени удовлетворенности потребителей, сочетания "цена-качество", административной эффективности и времени, высвобожденного для более сложных закупок. Группа по совместным закупкам (ГСЗ) в Риме пришла к важному заключению, что экономия от ДСС носит не структурный (т.е. ДСС не позволяют сократить число сотрудников, занимающихся закупками), а скорее производный характер (т.е. ДСС позволяют снизить цены за счет роста масштабов и оптимизации рыночных условий). Поэтому экономия от ДСС находит свое отражение в отдельных статьях бюджетов департаментов-заказчиков, а не подразделения, занимающегося закупками.

46. По мнению Инспекторов, затраты, связанные с ДСС, разделяются на две основные категории. Первая категория касается времени и ресурсов, затраченных на заключение ДСС (например, расходов и количества сделок на одного сотрудника, занимающегося закупками, и количества таких сотрудников, участвующих в сделке, по группам товаров). Поскольку ДСС являются более продолжительными, более сложными и связаны с большим риском, чем одиночные сделки, их заключение и управление ими зачастую требуют больше времени и ресурсов. Вторая категория затрат касается вмененных потерь, вытекающих из рисков, связанных с контрактами, которые более не являются конкурентоспособными. Вмененные потери труднее измерить в следствие их неопределенного характера. Инспекторы отметили, что для уменьшения вмененных затрат можно использовать предусмотренные в контрактах механизмы.

D. Некоторые основные элементы долгосрочных соглашений

Срок действия контрактов

47. Большинство организаций, ответивших на вопросник, сообщили, что срок действия контрактов в рамках ДСС определяет в каждом конкретном случае подразделение, занимающееся закупками, иногда совместно с заказчиками. Было названо множество факторов, которые влияют на решение о сроке действия контрактов в рамках ДСС. Эти факторы включают в себя:

- рыночные условия, особенно уровень инноваций и изменчивость рынка;
- продолжительность финансового цикла, проекта или бюджетного периода организации, к которым имеют отношение ДСС;
- видкупаемых товаров или услуг;
- эффективность работы поставщика;
- существующие в организации методы.

Таблица 6
Срок действия контрактов в рамках долгосрочных соглашений

Организация	Срок действия контрактов в рамках ДСС (годы)		
	Максимум	Минимум	Преимущественно
ФАО	5	1	5
МОТ	6	1	3+1
ИМО	5	2	3+2
Секретариат Организации Объединенных Наций	3+2	2	3+2
ЮНФПА	5	1	3
ЮНИСЕФ	10	1	2+1
БАПОР	5	2	3+1
ЮНВТО	5	1	2
ВПП	3+2	1	3
ВОЗ	5	1	данных нет
МСЭ	5	1	3+2
ПРООН	5	1	3
ЮНЕСКО	3,5	1	3
ЮНОПС	3	1	3
УВКБ	4	1	3
ЮНЭЙДС	2	1	2

Источник: Вопросник ОИГ.

48. Шестнадцать организаций, ответивших на вопросник, представили информацию о сроках действия их ДСС (см. таблицу 6). В большинстве организаций сроки действия контрактов составляют минимум один год и максимум пять лет, а чаще всего – три года с возможностью продления максимум на два года. Инспекторы отметили, что в системе Организации Объединенных Наций практика принятия решений о сроках действия контрактов варьируется. Некоторые организации сформулировали в своих руководствах по закупкам рекомендации о том, какие факторы следует учитывать при определении срока действия ДСС, но, как правило, занимающиеся закупками сотрудники и заказчики наделены дискреционным правом определять, какой срок действия ДСС наилучшим образом соответствует их потребностям. В ходе большинства бесед сообщалось, что заключение ДСС проводится согласно сложившейся в организации стандартной практике. Инспекторы призывают организации системы Организации Объединенных Наций обмениваться информацией и обсудить уроки, усвоенные в связи со сроком действия контрактов, в рамках Сети по закупкам.

Оценка объема

49. В общей сложности 52% организаций, ответивших на вопросник (см. приложение II), сообщили, что в своих ДСС они оценивают объемы заказов-нарядов, и лишь в 2% произвольно выбранных и проанализированных контрактов содержалась оценка объема заказа-наряда. Тем не менее в ходе боль-

шинства бесед отмечалось, что, хотя об оценке объема в самом тексте ДСС не говорится, соответствующие оценки потенциального объема (на основе прошлых закупок) приводятся в их предложениях принять участие в торгах. Как показывает их опыт, этого достаточно для привлечения предложений от поставщиков.

50. 80% организаций, сообщивших, что они включают оценку объема закупок в свои ДСС, признали, что иногда они заказывают значительно меньше тех оценок, которые были сообщены поставщикам. Ни одна из организаций системы Организации Объединенных Наций не сообщила о каких-либо прямых последствиях заказа меньше предполагаемого объема, поскольку никаких положений о соответствующих штрафах в контрактах не было. В то же время в ходе бесед некоторые должностные лица отмечали, что их регулярная практика заказа меньше предполагаемого объема в рамках их ДСС приводит к ослаблению их позиций на рынке. Она подрывает их авторитет и делает последующие тендеры на ДСС менее привлекательными для участников торгов. **Инспекторы рекомендуют организациям системы Организации Объединенных Наций приводить точные оценки в их предложениях участвовать в торгах, с тем чтобы поставщики могли соответствующим образом формулировать свои предложения. Уровень использования ДСС для закупок и любые серьезные отклонения необходимо контролировать и анализировать в рамках систематического сбора информации о накопленном опыте.**

51. Когда прогнозы предполагаемого спроса являются систематически точными и организация уверена в своем финансировании, гарантирование минимальных заказов оказывается выгодным (см. ниже пример закупочной деятельности в ЮНИСЕФ). Однако, когда дело обстоит иначе, указывать гарантированные минимальные заказы рискованно, поскольку организация может быть вынуждена закупать больше товаров, чем ей требуется. Несколько организаций системы Организации Объединенных Наций сообщили в ходе бесед о том, что, по их мнению, им легче добиваться скидок на переговорах, если они гарантируют минимальные объемы заказов.

Гарантирование объема заказов в ЮНИСЕФ

В 2011 году ЮНИСЕФ при финансовой поддержке своих доноров получил возможность гарантировать минимальные объемы заказов на поставки ротавирусных вакцин на несколько лет и обеспечить закупки значительных объемов по более низким ценам. По оценкам ЮНИСЕФ, такое гарантирование объемов позволило ему закупить в прошлом году ротавирусную вакцину по цене, составляющей одну треть от рыночной. Его прогнозируемая экономия или затраты, которых ему удалось избежать на период 2011–2015 годов, были оценены в 438 млн. долл. США. ЮНИСЕФ использовал также другие механизмы финансирования, в частности гарантийные аккредитивы, для ускорения процедур закупки и поставки противомаларийных надкроватных сеток. Благодаря этому число недель, потребовавшихся для финансирования, производства и поставки надкроватных сеток, сократилось с 44 до 11¹⁹.

¹⁹ UNICEF, *Supply Annual Report 2011*, pp. 8-10.

Не подлежащие превышению суммы и стоимостной объем долгосрочных соглашений

52. Лишь в нескольких произвольно отобранных и проанализированных контрактах в рамках ДСС указывались суммы, не подлежащие превышению (НПП). Таким образом устанавливался максимальный стоимостной объем, который мог быть покрыт в соответствии с данным ДСС. Инспекторы пришли к выводу о том, что определение сумм НПП является эффективным в плане контроля за общими денежными расходами и использования возможностей для проведения нового тендера или новых переговоров в целях получения дополнительных скидок, если объем закупок превысит уровень НПП. Однако сумма НПП должна быть точно оценена и тщательно выверена. Как правило, в таких контрактах уточнялось, что поставщик не может претендовать на какие-либо выплаты сверх суммы НПП.

53. В большинстве организаций комитет по рассмотрению контрактов о закупках должен рассматривать ДСС, предполагаемый стоимостной объем которых превышает установленные пороговые параметры закупки. В порядке исключения ЮНИСЕФ требует от комитета по рассмотрению контрактов рассматривать все ДСС независимо от их предполагаемого стоимостного объема. В соответствии с проводимой ЮНИСЕФ политикой ответственный за контракты менеджер обязан также "контролировать предполагаемый максимальный целевой стоимостной объем и принимать соответствующие решения, например: повторно вносить ДСС в КРК [комитет по рассмотрению контрактов] для внесения поправок или повторно объявлять торги, если целевой стоимостной объем достигнут до истечения срока действия договоренности"²⁰. В Секретариате Организации Объединенных Наций также есть механизмы мониторинга, которые сигнализируют как сотруднику, занимающемуся закупками, так и заказчику либо о предстоящем истечении срока действия контракта (за восемь месяцев), либо об освоении суммы НПП (при освоении 75%). Превышение суммы НПП или целевого стоимостного объема может быть основанием для проведения новых переговоров о более благоприятных условиях.

54. В большинстве организаций осуществление надзора за исполнением ДСС комитетом по рассмотрению контрактов о закупках зависит от того, превышает ли предполагаемый стоимостной объем ДСС предварительно установленные пороговые параметры закупок. В большинстве, но не во всех организациях предполагаемый стоимостной объем распространяется на весь срок действия этих контрактов. Когда предполагаемый стоимостной объем контрактов в рамках ДСС не охватывал весь срок их действия, эти контракты и дополняющие их договоренности могли оставаться вне сферы контроля комитета по рассмотрению контрактов о закупках, несмотря на то, что их совокупный стоимостной объем превышал пороговое значение. В связи с этим у организаций возникали серьезные риски, и **Инспекторы рекомендуют рассчитывать стоимостной объем ДСС на весь срок его действия (с учетом возможных дополнений), с тем чтобы над ним осуществлялись необходимые контроль и надзор.**

Цена

55. Инспекторы отметили, что установление цены на товар или услугу,купаемые в соответствии с ДСС, требуют проведения анализа, в частности, характера и структуры рынка, количества поставщиков, авторитета и прочности переговорных позиций организации в качестве заказчика, а также ценовых ориен-

²⁰ UNICEF Supply Manual, chap. 6, sect. 8, para. 5.9.5.

тиров. Однако, как показали беседы, организации такой анализ систематически не проводят. Они делают это спорадически и главным образом в случае дорогостоящих или стратегических товаров и услуг. Признавая возникающий в этой связи риск, некоторые из опрошенных все же сообщили, что в их организации нет времени, ресурсов и возможностей для проведения такого рода анализа.

56. Несколько из опрошенных указали, что они снижают риск резкого скачка цен посредством установления фиксированной скидки с каталожной цены поставщика. Это особенно выгодно в случае стремительно развивающихся отраслей, цены которых быстро меняются, например в случае аппаратных средств ИТ. Так, в соответствии с ДСС, которое заключила ПОСОЗ, поставщик обязался предоставлять организации 42-процентную скидку с действующей в Соединенных Штатах розничной цены на серверы и 30-процентную скидку с действующей в Соединенных Штатах розничной цены на настольные и портативные компьютеры. Секретариат Организации Объединенных Наций также получил аналогичные скидки на серверы. По персональным компьютерам он получил скидку в 31% с каталожной (розничной) цены для подразделений на территории Соединенных Штатов Америки и скидку в 26% с каталожной цены для миссий. Кроме того, Секретариат получил процентные скидки с каталожных цен на запасные части для транспортных средств. Секретариат проинформировал Инспекторов о том, что решение об установлении фиксированной цены или цены, привязанной к какому-либо индексу, принимает занимающийся закупками сотрудник по согласованию с заказчиком в самом начале процедуры запрашивания предложений. Это решение зависит от вида товара, срока действия контракта, наличия соответствующего индекса и волатильности товаров на рынке.

Подход, основанный на затратах времени и материалов или на фиксированной плате за услуги

57. Инспекторы констатировали, что в системе Организации Объединенных Наций часто используется подход, основанный на затратах времени и материалов, обычно в рамках множественных ДСС с повторными торгами, которые касаются, например, переводческих услуг, строительства или консультативных услуг по вопросам ИТ. В соответствии с этим подходом поставщик определяет суточные расходы и выставляет организации счет, исходя из количества суток, отработанных в ходе выполнения контрактных обязательств. Инспекторы отметили, что в связи с этим возникает риск того, что, стремясь заключить ДСС, поставщики в своих предложениях укажут низкие ставки, а затем завьесят количество дней, необходимых для выполнения их обязательств. ЕК разработала ряд возможных мер, которые надлежит принимать во время планирования закупок во избежание или для ограничения такого риска²¹. Меры по снижению рисков могут предусматривать заключение ДСС с многими поставщиками, обязательное условие установления фиксированных или максимальных удельных цен, а также внесение в контракт положений о возможных сценариях изменения цен.

58. Напротив, соглашения, предусматривающие фиксированную плату за услуги, основаны на принципе "всё включено". В них указаны точно услуги, которые поставщик обязался поставить, и с самого начала установлены размеры платы. Эта плата остается фиксированной независимо от того, сколько времени потребовалось поставщику для поставки предусмотренной контрактом услуги. Инспекторы отметили, что предмет ДСС должен быть сформулирован четко,

²¹ European Commission, circular, pp. 7-8.

с тем чтобы участники торгов могли точно заявить о своей способности поставить услуги на какую-либо общую стоимость и в конкретные сроки.

Дальнейшие действия

59. **Планирование и разработка стратегий закупочной деятельности были признаны исключительно важными для обеспечения обоснованности, эффективности и результативности ДСС.** Вместе с тем Инспекторы отметили, что в системе Организации Объединенных Наций в целом важность этих шагов признается не повсеместно и для их осуществления не выделяются необходимые время и ресурсы. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций считается, что занимающиеся закупками департаменты/подразделения выполняют транзакционные, а не стратегические функции. Они работают в качестве пассивного звена цепочки сделок о закупках, и им официально не вменено в обязанность проводить анализ расходов, планирование, разработку стратегии и мониторинг осуществления либо у них нет возможностей и ресурсов для этого.

60. В частности, для использования ДСС в качестве контрактов, которые отмечаются высоким стоимостным объемом и рассчитаны на многие годы, необходимы специальная политика и руководящие принципы закупочной деятельности, направленные на повышение эффективности и результативности ДСС и на снижение рисков. Такая политика и руководящие принципы должны разъяснять, когда и каким образом следует заключать ДСС, точно формулировать их цель, идентифицировать их возможные условия, преимущества и недостатки, а также определять возможные стратегии осуществления.

61. Отсутствие надлежащего планирования и разработки стратегии закупочной деятельности может привести к утрате возможностей для эффективного использования ДСС или к их ненадлежащему использованию (т.е. к использованию ДСС, не обеспечивающих оптимальное сочетание цены и качества, или к выбору не того вида ДСС). Эта озабоченность была выражена в записке ОИГ о реформировании закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций, где Инспекторы подчеркнули важное значение наращивания потенциала организаций в целях анализа, прогнозирования, планирования и разработки стратегии закупочной деятельности.

62. Ожидается, что выполнение излагаемой ниже рекомендации повысит эффективность использования ДСС организациями системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

Исполнительным главам следует разработать специальную политику и руководящие принципы закупочной деятельности в целях стратегического использования ДСС их организациями. Эта политика и руководящие принципы должны разъяснять цель, преимущества, недостатки, возможные стратегии, основные элементы и виды ДСС, а также то, когда и каким образом их заключать.

IV. Управление исполнением контрактов

63. Под управлением исполнением контрактов Инспекторы понимают процесс обеспечения того, чтобы "все стороны контракта в полной мере выполняли их соответствующие обязательства как можно более эффективно и результативно, совершая предписываемые контрактом деловые операции и практические действия и гарантируя оптимальное сочетание цены и качества"²². Кроме того, такое управление "защищает права сторон и обеспечивает принятие необходимых мер в случае изменения обстоятельств"²³.

64. По мнению Инспекторов, управление исполнением контрактов является исключительно важным условием эффективного и результативного использования ДСС, поскольку вследствие их долгосрочного характера ДСС могут перестать обеспечивать оптимальные сочетания цены и качества, если надлежащим образом не управлять их исполнением. Эффективное управление исполнением контрактов позволяет оценивать работу поставщиков и обеспечивает совершение предусмотренных в контракте деловых операций. Для него необходим мониторинг цены и рыночной конъюнктуры, а также того, как используется ДСС. Кроме того, он помогает организациям системы Организации Объединенных Наций отслеживать достижение целей использования ДСС.

65. Инспекторы констатировали, что в целом управлению исполнением контрактов в системе Организации Объединенных Наций уделяется недостаточное внимание. Генеральная Ассамблея настоятельно подчеркивала необходимость реформирования закупочной деятельности²⁴. Хотя организации прилагают значительные усилия для упорядочивания процедур закупок, в рамках этих усилий управление исполнением контрактов, как правило, не получает должного внимания и недооценивается. Недостатки в управлении исполнением контрактов выделены в записке ОИГ об использовании услуг консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций, где говорится о том, что "исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить наличие адекватной политики и руководящих принципов для эффективного управления исполнением контрактов; [и] наличие в системе управления информацией модуля для электронного управления исполнением контрактов"²⁵.

66. Только у 60% организаций руководства по закупочной деятельности предусматривают управление исполнением контрактов, и лишь в половине из них предусматривается подробное обсуждение или разработка руководящих принципов. Некоторые организации сосредотачивают внимание на определенных аспектах управления исполнением контрактов (например, на управлении работой поставщиков; на урегулировании и разрешении споров). В некоторых есть сотрудники, занимающиеся управлением исполнением контрактов в рамках ДСС с определенным высоким стоимостным объемом, высоким риском и/или стратегическим характером. Время от времени, когда это необходимо, некоторые дают заказчикам неофициальные рекомендации по управлению исполнением контрактов.

²² UN Procurement Practitioners Handbook, p. 3–90.

²³ Ibid.

²⁴ См. резолюции 65/261, 62/269, 61/246, 59/288, 57/279, 61/276, 60/266, 54/14 и 52/226 Генеральной Ассамблеи.

²⁵ JIU/NOTE/2008/4, рекомендации 14 и 15.

**Руководящие принципы управления исполнением контрактов –
Отдел административного обслуживания ФАО**

Руководящие принципы Отдела административного обслуживания ФАО касательно управления исполнением контрактов сосредоточены на четырех областях. Первой областью является этап после проведения тендера, когда речь идет о понимании положений контракта, определении функций и сфер ответственности всех сторон, а также о налаживании связей с поставщиком. Вторая область – управление работой; даются руководящие указания относительно адекватного уровня участия и предлагаются такие инструменты, как соглашение об уровне обслуживания, ключевые показатели работы и обзоры эффективности. Третья область – административное управление контрактами, где речь идет об осуществлении платежей, внесении поправок и продлении срока действия. Четвертая область связана с завершением срока действия контракта, формулированием руководящих указаний по планированию предстоящего окончания контракта, предотвращением споров и защитой институциональной памяти.

67. Как показали беседы, в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций управление исполнением контрактов не осуществлялось систематически и/или комплексным образом. Основными причинами этого были отсутствие соответствующих инструкций, дефицит времени и недостаточные возможности сотрудников. Несколько заказчиков отметили, что управление исполнением контрактов не является для них приоритетом и зачастую считается дополнительным бременем помимо уже существующей рабочей нагрузки. Некоторые из них сообщили, что, хотя они прошли подготовку по вопросам управления исполнением контрактов, в их организации в целом недостает специалистов с надлежащими навыками и уровнем компетентности для эффективного управления исполнением контракта. Вместе с тем Инспекторы признали, что организации все более сознают необходимость уделения вопросу об управлении исполнением контрактов повышенного внимания. В ходе бесед отмечалось, что для устранения дефицита информации об управлении исполнением контрактов некоторые заказчики разработали свои собственные руководящие указания по управлению исполнением контрактов. Отвечая на вопросник, несколько организаций сообщили, что они планируют включить в будущие пересмотренные тексты своих руководств по закупочной деятельности положения об управлении исполнением контрактов.

68. В Секретариате Организации Объединенных Наций Департамент полевой поддержки (ДПП) объявил о введении в действие с 1 апреля 2012 года политики в области управления исполнением контрактов, которая предусматривает направление миссиям более подробных руководящих указаний относительно эффективного мониторинга контрактов и управления их исполнением в вопросах, касающихся работы поставщиков. ДПП учредил также в глобальном центре обслуживания должность ведущего специалиста по управлению исполнением контрактов, который дает руководящие указания полевым подразделениям в целях дальнейшего повышения эффективности работы по управлению исполнением контрактов. В июне 2012 года в Департаменте было также проведено первое совещание по вопросу об управлении исполнением контрактов и была создана сеть для обмена накопленным опытом, знаниями, информацией и ресурсами между специалистами, занимающимися управлением исполнением контрактов.

А. Создание условий для управления исполнением контрактов

69. Инспекторы отметили, что эффективное управление исполнением контрактов начинается до заключения контрактов на этапе планирования закупочной деятельности. Так, Европейская комиссия рекомендовала, чтобы "перед заключением рамочного контракта (РК) заключающий контракт орган оценивал свои возможности в плане управления этапом осуществления контракта, в частности в случаях, когда РК касается технических, комплексных или дорогостоящих услуг либо затрагивает несколько служб и/или учреждений. При таких РК может потребоваться целевое выделение людских ресурсов для управления исполнением контрактов, например для рассмотрения претензий заказчика/поставщика или для мониторинга РК, с тем чтобы он исполнялся в соответствии с его положениями и обеспечивал достижение требуемых результатов"²⁶.

70. Ресурсы, инструменты и навыки, необходимые для управления исполнением контрактов, зависят от объема и степени сложности ДСС, от видов закупаемых товаров или услуг, а также от характера работы по контракту. Инспекторы предлагают **организациям системы Организации Объединенных Наций определить ресурсы, необходимые для управления исполнением контрактов, и обеспечить выделение надлежащих средств для решения этой задачи.**

71. Инспекторы сочли позитивной практику, когда организация, приняв решение о заключении ДСС, и до начала процедуры запрашивания предложений сразу же определяет "распределение обязанностей по исполнению контракта", которое отражает технические и административные аспекты работы по контракту²⁷. На этой стадии функции, сферы ответственности и обязательства по управлению исполнением контрактов должны быть четко определены, а отношения между поставщиком и организацией должны быть подробно прописаны в тексте самого контракта.

72. Инспекторы констатировали, что в системе Организации Объединенных Наций ответственность за управление исполнением контрактов либо возлагается на занимающееся закупками подразделение, либо распределяется между занимающимися закупками подразделением и заказчиками, либо закрепляется главным образом за заказчиками. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций нет никакой централизованной структуры/группы, на которую ясно возлагалась бы ответственность за поддержку и мониторинг процесса в целом (с начала до конца). Как показали беседы, четкого представления о разделении сфер ответственности между занимающимися закупками департаментами и заказчиками в вопросах, касающихся управления исполнением контрактов, нет. Эта неопределенность обусловлена либо отсутствием ясности относительно распределения функций в официальных документах о политике в области закупочной деятельности, либо недостаточной подготовленностью и заинтересованностью соответствующих сторон. Недооценка работы, связанной с управлением исполнением контрактов, и нехватка потенциала могут способствовать возникновению нежелания взять эту ответственность на себя.

73. Организациям необходимо прежде всего признать важное значение управления исполнением контрактов и четко определить на директивном уровне сферы ответственности за процесс закупок и за управление исполнением

²⁶ European Commission, circular, p. 1.

²⁷ UN Procurement Practitioners Handbook, p. 3–92.

контрактов. Для эффективных закупок и управления исполнением контрактов крайне важно наладить тесное сотрудничество между занимающимися закупками подразделениями и заказчиками. В некоторых организациях заказчики практически не несут ответственности ни за что, кроме определения спецификаций; в ходе бесед многие из этих заказчиков заявили о готовности более активно участвовать в процессе закупок и в управлении исполнением контрактов. **Планирование закупок, разработка стратегий и управление исполнением контрактов следует рассматривать как деятельность, за которую несут общую ответственность департаменты/подразделения, занимающиеся закупками и являющиеся заказчиками.** В тех случаях, когда сотрудничество между заказчиками и занимающимся закупками подразделением развито недостаточно, за включаемые ДСС будут менее эффективными и результативными, чем они должны быть.

Подход МАГАТЭ к закупочной деятельности и к управлению исполнением контрактов

Для всех ДСС, стоимостной объем которых превышает 25 000 евро, в МАГАТЭ учреждалась группа по закупкам, которая несла ответственность за контракт с момента его разработки и до завершения срока его действия. В состав этой группы назначались сотрудники из Управления служб закупок и из подразделений-заказчиков. Так, группа официально согласовала "план закупок", в котором указывались состав группы по закупкам и график закупок; излагались результаты анализа спроса, заинтересованных сторон и рынка; содержалась оценка авторитета МАГАТЭ как клиента; описывалась стратегия закупочной деятельности; приводились ключевые показатели эффективности; формулировались план переговоров, план поддержания контактов и план практического осуществления; проводился анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (ССВУ); а также содержался план действий по управлению рисками. Кроме того, эта группа несла ответственность за осуществление и управление исполнением контракта в течение срока его действия. В соответствии с политикой МАГАТЭ подход к "важнейшим" закупкам на сумму более 150 000 евро, которые, как считается, связаны еще с большим риском для организации, должен быть стратегическим. Фамилии и имена членов группы по закупкам необходимо было указывать в плане закупок, и их кандидатуры должны были утверждать руководители Управления служб закупок и подразделений-заказчиков.

74. В Секретариате Организации Объединенных Наций ответственность за управление исполнением контрактов возлагается на заказчика и/или конечного пользователя, а подразделение по закупкам отвечает за организацию осуществления закупок и контрактов. В соответствии со своей политикой в области управления исполнением контрактов ДПП разрабатывает более подробные указания для оказания помощи занимающимся осуществлением контрактов подразделениям и заказчикам в рамках управления и мониторинга действий подрядчиков, а также оценки связанных с контрактами рисков. Кроме того, разрабатывается учебная программа для заказчиков в целях развития знаний и навыков тех, кто осуществляет управление, исполнением контрактов на постоянной основе, включая сотрудников по этим вопросам и заказчиков.

75. В соответствии с Руководством по вопросам снабжения ЮНИСЕФ "для каждого ДСС должна быть создана система официального мониторинга и надзора"²⁸. Заказчики получают инструкции, подготовку и инструменты для разработки и мониторинга показателей эффективности. Хотя большинство опрошенных высказалось за то, чтобы заказчики более ясно представляли себе процесс закупок и управления исполнением контрактов, а также играли более важную роль, некоторые признали, что в связи с этим возникают дополнительные обязанности, но на это необязательно выделяются дополнительные ресурсы. Подразделения, имеющие отношение к многочисленным и дорогостоящим ДСС, например Отдел по внедрению технических решений и предоставлению услуг в сфере информационных технологий, приняли в штат специалиста специально для работы с такими контрактами. Более мелкие подразделения предлагают объединить усилия и нанять специального менеджера для осуществления всех их контрактов и управления их исполнением. **Инспекторы сочли, что совместное управление такими мелкими и средними контрактами силами специальных менеджеров по контрактам является разумным решением.**

В. Управление работой поставщиков

76. Инспекторы считают поставщика членом группы по закупкам после заключения контракта в рамках ДСС. Было сочтено важным, чтобы после подписания контракта организация и поставщик обсуждали свое понимание и совместное управление исполнением контракта, а также согласовали план поддержания контактов (представление необходимой информации/проведение необходимых встреч), временные рамки, показатели эффективности и соглашения об уровне обслуживания (СУО) для мониторинга соблюдения крайних сроков и обеспечения качества в рамках ДСС. Определение промежуточных целей помогает организации оценивать ход работы, выявлять серьезные отклонения, принимать корректирующие и последующие меры²⁹.

77. Обзор произвольно отобранных контрактов показал, что разработка и использование ключевых показателей эффективности в организациях не являются адекватными и не осуществляются последовательным образом. Контракты в рамках ДСС имеют сравнительно высокий стоимостной объем и рассчитаны на относительно длительные сроки, вследствие чего разработка надлежащих ключевых показателей эффективности, связанных с выплатой компенсаций и иными штрафными санкциями, имеет важнейшее значение для успешного управления исполнением этих контрактов и для возложения на поставщиков ответственности за срыв поставок. Такие показатели должны указываться во всех ДСС, за исключением тех, которые сопряжены с очень низким риском. В таблице 7 приводятся некоторые данные, полученные в результате анализа произвольно отобранных контрактов в рамках ДСС и касающиеся тех контрактных механизмов, которые упрощают управление исполнением контрактов, заранее определяя рамки рабочих взаимоотношений между организацией и поставщиком.

²⁸ UNICEF Supply Manual, chap. 6, sect. 8, para. 5.9.2.

²⁹ UN Procurement Practitioners Handbook, p. 3-92.

Таблица 7
**Контрактные механизмы для управления работой поставщиков
 в произвольно отобранных контрактах**

<i>Контрактный механизм</i>	<i>Роль в управлении исполнением контрактов</i>	<i>Контракты, содержащие такое положение (%)</i>
Спецификации, круг ведения или техническое задание (т.е. деловые операции и другие требования)	Организации системы Организации Объединенных Наций могут устанавливать четкие критерии и на их основе оценивать работу поставщика. Все контракты в этой выборке содержат в той или иной форме требования в отношении ведения деловых операций или спецификации.	100,0
Обязательные регулярные встречи между организацией и поставщиком	Определяется минимальная сумма контракта между поставщиком и организацией. В ходе бесед было указано, что даже в тех случаях, когда в ДСС нет никаких положений об обязательных регулярных встречах, поставщики, как правило, с готовностью на регулярной основе встречаются с представителями организации и обсуждают контракт.	2,2
Требования к отчетности	Точно определяется, какую управленческую информацию организация должна получать от поставщиков. Инспекторы констатировали, что во всех ДСС содержатся четкие положения о потребностях в отчетности, но такая отчетность не закрепляется в качестве контрактного обязательства, в связи с чем нет никаких гарантий того, что поставщики будут представлять необходимую информацию и нести за это ответственность.	23,9
Соглашения об уровне обслуживания (СУО)	Определяются ключевые направления работы по контракту и предусматриваются критерии SMART ³⁰ для оценки работы по этим направлениям. Четко составленные СУО должны устанавливать штрафы для поставщика за неисполнение условий контракта. Как правило, в СУО зачастую содержатся подробные положения о своевременности, точности, качестве и гарантиях поставки. Во всех случаях необходимо давать подробные описания конкретных требований. Необходимо точно указывать критерии оценки СУО, ее частотность и порядок представления отчетности. Инспекторы рекомендуют включать СУО во все ДСС.	6,2
Требования о переделке поставщиком некачественной работы	Поставщик обязан переделать работу без какой-либо дополнительной оплаты. Речь идет об эффективном контрактном механизме, который, как правило, должен быть дополнен четкими определениями того, что представляет собой удовлетворительная работа, с тем чтобы поставщики согласились с ними.	15,2
Положения о финансовых штрафах/отказах от выплат с учетом качества работы поставщика	Обычно предусматривается отказ от выплат или применение штрафов в случаях, связанных с достижением ключевых целей. В наиболее эффективных клаузулах о штрафных санкциях четко, ясно и недвусмысленно определяются условия, когда такие штрафы будут применяться, как правило, вследствие неудовлетворительного исполнения СУО. Когда штрафные санкции четко определены, поставщики могут решать, в состоянии ли они или нет реально предоставить услуги, не подвергаясь штрафам.	30,4

³⁰ SMART: конкретные, измеримые, достижимые, адекватные и привязанные к срокам.

<i>Контрактный механизм</i>	<i>Роль в управлении исполнением контрактов</i>	<i>Контракты, содержащие такое положение (%)</i>
Требования о тестировании	Не для всех ДСС, а для ДСС технического характера было сочтено важным, чтобы поставщик доказал посредством тестирования, что предложенное им решение удовлетворяет требованиям организации. Необходимо определить типы тестирования и роль организации.	13
Требования в отношении непрерывности деловых операций и послеаварийного восстановления	В надлежащих случаях определяется обязанность поставщика готовить планы действий на случай самого негативного развития событий, т.е. когда, например, в результате пожара или взрыва прерывается оказание услуг.	4,3

С. Мониторинг использования

78. Инспекторы признали исключительно важным мониторинг использования ДСС организацией для оценки результатов осуществления ДСС. Надлежащее планирование закупок должно обеспечивать практически 100-процентный уровень использования. Инспекторы констатировали, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций не осуществляют мониторинг использования ДСС или не представляют соответствующую отчетность, если речь не идет о ДСС на суммы НПП или с целевым стоимостным объемом. Хотя мониторинг сроков истечения действия контрактов проводится чаще, Инспекторы отметили, что в целом мониторинг и представление отчетности о закупках в системе являются неадекватными. Этот вопрос был выделен в записке ОИГ о реформировании системы закупок в системе Организации Объединенных Наций³¹. Кроме того, лишь 24% организаций сообщили, что они систематически собирают данные об уроках, извлеченных из исполнения каждого ДСС, которое они заключили (см. приложение II). В условиях отсутствия механизмов мониторинга использования и сбора информации об исполнении контрактов получить оптимальные выгоды от ДСС невозможно. Более того, такое положение дел может привести к неэффективности. Поэтому организациям необходимо осуществлять мониторинг как использования и эффективности каждого ДСС, так и общей эффективности и результативности всех ДСС в целом.

79. В ЮНИСЕФ сотрудники, занимающиеся управлением исполнением контрактов, обязаны "осуществлять мониторинг сроков истечения действия контрактов, а также максимального целевого стоимостного объема ДСС с таким объемом" и "сопоставлять реальные расходы с запланированными суммами (расходы в целом и по каждому закупаемому товару или услуге) в целях получения скидок за агрегированный объем"³². Они обязаны также определять и постоянно отслеживать возможные серьезные отклонения от запланированных объемов или возможное использование совместных ДСС другими подразделениями/организациями. В Организации Объединенных Наций Отдел закупок ежемесячно готовит контрольные отчеты, чтобы привлечь внимание всех сотрудников, занимающихся закупками, а также заказчиков к контрактам, срок

³¹ "Исполнительным главам следует обеспечить, чтобы их организации имели надлежащие механизмы мониторинга закупок и оценки результатов работы в этой сфере" (JIU/NOTE/2011/1, рекомендация 14).

³² UNICEF Supply Manual, chap. 6, sect. 8, para. 5.9.2.

действия которых истекает менее чем через восемь месяцев, и к контрактам, объем исполнения которых превысил 75% суммы НПП.

80. Несколько опрошенных подчеркнули, что системы ИТ их организаций не позволяют осуществлять в режиме реального времени мониторинг использования, расходования или сроков истечения действия контрактов. В некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций в ДСС вносятся контрактные клаузулы, которые обязывают поставщика не оказывать никаких услуг, не поставлять никаких товаров или не предъявлять никаких счетов к оплате в случае превышения суммы НПП и/или информировать в письменной форме организацию, когда общие расходы по ДСС достигают определенного уровня, например 75% от суммы НПП. Это позволяет организации переложить определенную часть ответственности за контролирование расходов на поставщика.

D. Мониторинг рыночных условий и цен

81. Лишь в немногих организациях постоянный мониторинг рыночных условий (например, широты выбора в плане поставок или новых товаров, появляющихся на рынке) и цен является обязательным в течение всего срока действия ДСС. Однако с учетом долгосрочного характера ДСС Инспекторы сочли такую практику исключительно важной для обеспечения эффективности и результативности подобных соглашений, особенно в условиях стремительно изменяющихся рынков. На таких рынках падение цен может привести к тому, что ДСС уже не будет более обеспечивать оптимальное сочетание цены и качества (даже с учетом экономии на административных расходах), и может потребовать проведения новых торгов или новых переговоров.

82. Инспекторы отметили, что в системе Организации Объединенных Наций мониторинг рыночных условий и цен не осуществляется на систематической основе и, когда он проводится, речь идет лишь о стратегических или ключевых товарах. Большинство опрошенных сообщили, что в их организации нет для этого необходимых ресурсов и/или возможностей. В то же время они сообщили об использовании некоторых контрактных механизмов для снижения риска втягивания в контракты, более не обеспечивающие конкурентоспособные цены. Назывались, в частности, клаузулы о "наиболее благоприятствуемом клиенте", которые обязывают поставщика предлагать организации его лучшие цены, а также клаузулы, обязывающие поставщика информировать организацию, если рыночная конъюнктура провоцирует снижение цен.

Примеры клаузул о пересмотре цен

Международная организация гражданской авиации (ИКАО)

(Контракт по ДСС на поставку цифрового многофункционального оборудования и вспомогательных средств)

"[Подрядчик] информирует ИКАО о любых снижениях цен на оборудование в период действия настоящего соглашения, и соответствующие изменения вносятся... на основании пункта 10. Если Подрядчик не информирует ИКАО об изменении цен, это служит основанием для прекращения действия соглашения".

ВПП

(Контракт по ДСС на поставку авиационного топлива)

"Сертификация цен для наиболее благоприятствуемого клиента: подписывая настоящее ДСС, Поставщик удостоверяет, что предъявляемая ВПП сумма счетов к оплате за все сделки, вытекающие из настоящего ДСС, будет не больше, чем у других клиентов за аналогичные услуги и аналогичный объем, а также в аналогичных условиях".

Секретариат Организации Объединенных Наций

(Контракт по ДСС на поставку бумаги)

"Цены действуют в течение 12 месяцев и подлежат ежегодному пересмотру на всем протяжении действия контракта... Цены пересматриваются на основе контрольных индексов "Prix Paper Europe", публикуемых "FOEX indexes Ltd" на сайте www.foex.fi. Расходы, связанные с использованием индексом "FOEX paper", несет поставщик".

83. Лишь в 23% произвольно отобранных контрактов, которые были проанализированы, уточнялось, что поставщик обязан проинформировать организацию, когда рыночная конъюнктура провоцирует снижение цен, и лишь в 21% попавших в выборку контрактов содержались клаузулы о НБН. Опрошенные отмечали, что такого рода клаузулы нельзя применять в отношении всех видов товаров и услуг. Кроме того, они сообщили, что на практике обеспечивать применение клаузулы о НБН затруднительно. Так, например, при закупках аппаратных средств ИТ поставщики зачастую заявляют, что модель, предлагаемая по контракту, более не существует и что за первоначально установленную на переговорах цену они могут поставить новую модель с более высокими техническими характеристиками. Несколько опрошенных подчеркнули, что клаузулы о пересмотре цен касаются снижения цен, но не предусматривают улучшений в плане качества или стоимости услуг. Инспекторы хотели бы обратить внимание организаций на то, что в контрактах, где определяется орган, полномочный пересматривать цены, особенно в случае пересмотра в сторону повышения, в течение срока действия ДСС, важно установить пределы и базу для возможных пересмотров, с тем чтобы обеспечить объективный механизм для поддержания конкурентоспособности цен и сокращения дискреционных полномочий при принятии решений.

84. ЕК рекомендовала своим заказчикам оценивать риск колебания цен и "технологической зависимости" на протяжении всего срока действия ДСС и предусматривать в контракте механизмы снижения этих рисков, например систему среднесрочного пересмотра или сравнительного анализа³³. Цены устанавливались в течение первого года действия ДСС и в последующие годы могли

³³ European Commission, circular, p. 9.

пересматриваться в сторону повышения или понижения в предварительно установленных пределах. Это делалось с учетом изменения публикуемых ежемесячно Евростатом гармонизированных индексов потребительских цен³⁴.

Е. Изменение или прекращение действия контрактов по долгосрочным соглашениям

85. Опрошенные отметили, что изменения условий контракта по ДСС определяются в каждом конкретном случае с учетом общих принципов закупочной деятельности, предмета контракта, срока действия и стоимостного объема контракта, а также ситуации в соответствующем экономическом секторе. Один из главных аспектов управления исполнением контрактов заключается в нахождении совместно со всеми договаривающимися сторонами решений для выявленных проблем. Если никакие корректирующие действия или решения невозможны, организация может потребовать выплату неустойки или прекратить действие ДСС.

86. В общей сложности в 51% произвольно отобранных контрактов, которые были проанализированы, содержались клаузулы о неустойке, в 97% – клаузулы, предусматривающие внесение поправок в ДСС или их изменение, и в 100% – клаузулы о прекращении действия контракта по ДСС. Инспекторы пришли к выводу о том, что стандартные контрактные клаузулы, предусматривающие процедуру внесения поправок и прекращения действия контрактов, получили в организациях системы Организации Объединенных Наций широкое распространение. Однако лишь в половине произвольно отобранных контрактов, которые были проанализированы, содержались ясные и четкие клаузулы о неустойках. Поэтому организациям следует четко определять случаи возможной уплаты неустоек в каждом ДСС и, при необходимости, включать в них подобные клаузулы.

87. В ЕК после истечения срока действия контрактов по множественным "каскадным" ДСС обязательным является проведение оценки риска в плане обеспечения гарантий поставок и экономического анализа перед принятием решения о продлении действия существующего ДСС только с одним подрядчиком. В случае множественных ДСС с повторными торгами прекращение действия контракта с одним подрядчиком может привести к снижению уровня конкуренции и/или к повышению риска сговора между остальными подрядчиками. В случаях, когда остается только один подрядчик, ЕК рекомендует прекращать действие ДСС, поскольку процесс мини-конкуренции более не работает, и для смягчения этого риска необходимо изначально иметь больше подрядчиков³⁵.

88. Ожидается, что выполнение излагаемой ниже рекомендации повысит эффективность управления исполнением контрактов в системе Организации Объединенных Наций.

³⁴ European Commission, framework service contract model of September 2011, p. 4. Была использована формула $P_r = P_o (0,2 + 0,8 [I_r/I_o])$, где P_r = пересмотренная цена; P_o = цена по первоначальному тендеру; I_o = индекс за месяц [в течение которого истекает срок действия тендера] [соответствующий крайнему сроку представления тендеров]; и I_r = индекс за месяц [соответствующий дате получения письма с просьбой о пересмотре цен] [в течение которого пересмотренные цены вступают в силу].

³⁵ European Commission, circular, p. 16.

Рекомендация 2

Исполнительным главам следует проводить политику, направленную на то, чтобы для каждого ДСС был разработан план управления исполнением контракта, в котором были бы четко определены распределение обязанностей по исполнению контракта, функции и сферы ответственности всех участвующих сторон, а также механизмы контроля и подотчетности. Для сотрудников, занимающихся управлением исполнением контрактов, должны быть разработаны подробные руководящие принципы, соответствующие методы и инструменты (включая надлежащие клаузулы и контрактные механизмы).

V. Сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций

89. Во всей системе широко признается, что координация действий и сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций могут способствовать сокращению дублирования усилий и повышению синергетического эффекта и, соответственно, позволить Организации Объединенных Наций быть более эффективной и результативной. Это является одним из утвержденных приоритетов для организаций системы Организации Объединенных Наций³⁶, в том числе применимо к области закупок, особенно к ДСС. Генеральная Ассамблея призвала к расширению участия и повышению уровня сотрудничества, координации действий и обмену информацией среди организаций системы Организации Объединенных Наций в области закупочной деятельности в целях обеспечения снижения цен за счет роста масштабов и для устранения дублирования усилий.

Общие закупки Организации Объединенных Наций на страновом уровне

В сентябре 2012 года Сеть по закупкам подготовила обновленные руководящие принципы под названием "Общие закупки Организации Объединенных Наций на страновом уровне". Инспекторы отметили, что эти недавно сформулированные принципы содержат полезную информацию для поощрения сотрудничества в области закупок, особенно в рамках ДСС, между организациями системы Организации Объединенных Наций. Они призваны носить прикладной характер с акцентом на практической работе и на использовании соответствующих инструментов и пошаговых инструкций. Хотя эти руководящие принципы предназначены для страновых отделений, в них, по мнению Инспекторов, содержится ценная информация для планирования и осуществления совместных стратегий в отношении ДСС и на уровне штаб-квартир, и они предлагают организациям использовать эти руководящие принципы в дополнение к своим внутренним установочным документам и процедурам.

90. Как показывает накопленный в системе Организации Объединенных Наций опыт, инвестирование в инициативы, касающиеся общих закупок, а также сотрудничество в области закупочной деятельности принесут свои плоды, и эм-

³⁶ См. резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций.

пирические исследования, связанные с отдачей от совместных закупок в государственном секторе подтверждают экономию средств до 10%³⁷. Инспекторы констатировали, что, даже если сотрудничество в рамках закупок не осуществлялось систематически, реализация отдельных инициатив в области общих закупок принесла определенные выгоды.

Модели сотрудничества в рамках ДСС

91. Инспекторы отметили, что никакой одной оптимальной модели коллективных закупок нет. Выбор делался на основе планирования и разработки стратегии закупочной деятельности, в соответствии с которыми определялись сферы коллективных закупок и оценивались затраты и выгоды по каждой отдельной модели.

А. Совместные закупки

92. С помощью бесед и вопросника Инспекторы собрали информацию о совместных ДСС, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций, т.е. о ДСС, подписанных после совместного запрашивания предложений. Инспекторы определили следующие основные этапы этого процесса:

а) на основе своих планов и анализа закупочной деятельности организации определяли товары и/или услуги, наиболее подходящие для совместных ДСС, и оценивали их предполагаемый общий объем;

б) для совместной закупки товаров и услуг учреждалась группа по совместным закупкам (ГСЗ). В нее входили занимающиеся закупками сотрудники от каждой организации, изъявившей желание присоединиться;

в) ГСЗ назначала головную организацию, которая руководила процессом запрашивания предложений, применяя свои процедуры закупок. Решение о том, какое учреждение будет головным, основывалось на том, располагает ли такая организация необходимым потенциалом и ресурсами (поскольку в ходе этого процесса зачастую использовались лишь внутренние ресурсы);

г) ГСЗ согласовывала спецификации. На этой стадии было исключительно важно привлекать конечных пользователей (т.е. технических партнеров/заказчиков);

д) ГСЗ принимала решение заключать либо один контракт по ДСС для всех организаций, либо отдельные специальные контракты с выбранным поставщиком и четко указывала это в тендерной документации. Если речь шла об одном ДСС, то управление его исполнением осуществляло головное учреждение. В других случаях каждая организация несла ответственность за заключение своего собственного ДСС и за управление его исполнением. Обычно каждая организация подписывала отдельный контракт после завершения торгов;

е) функции и сферы ответственности за управление исполнением контракта четко определялись изначально.

³⁷ Procurement Network of HLCM, Common UN Procurement at the Country Level (September 2012), p. 1.

93. Инспекторы отметили, что эта модель может приносить значительные преимущества. Она позволяет агрегировать спрос по всем организациям и получать более выгодные условия за счет увеличения объема закупок, а также улучшает переговорные позиции Организации Объединенных Наций в плане получения более значительных ценовых скидок, благоприятных условий и более качественного обслуживания. Она особенно выгодна менее крупным организациям, у которых нет значительных объемов или опыта и возможностей в области закупочной деятельности. Кроме того, она обеспечивает организациям возможность для обмена информацией о позитивной практике и усвоенных уроках. Однако эта модель требует значительных первоначальных инвестиций с точки зрения времени и ресурсов и может создать определенные проблемы.

94. В качестве примеров инициатив в области совместных закупок, которые близки к приобретению общесистемного характера, были приведены недавние инициативы в области страхования грузов³⁸, а также страхования на случай смерти и инвалидности³⁹. Должностные лица ЮНФПА сообщили Инспекторам о проведении совместных тендеров в целях заключения ДСС на поставку оборудования для переписей с ПРООН и на поставку мебели для больниц и медицинского оборудования с ЮНИСЕФ. В целом Инспекторы констатировали, что общесистемное сотрудничество с использованием ДСС является ограниченным. Они отметили, что накопленный к настоящему времени опыт использования совместных ДСС был более позитивным в случае ГСЗ, расположенных в одном и том же географическом месте, поскольку при этом для организаций системы Организации Объединенных Наций требуется меньше времени и ресурсов для объединения усилий и согласования спецификаций и методов работы. Кроме того, совместные закупки на местном рынке более просты и эффективны в случае ряда товаров и услуг, таких как канцелярские принадлежности, услуги по организации поездок, поставки мебели, электроснабжение, уборка помещений и обслуживание зданий, чем в случае других товаров и услуг, например тех, которые требуют сведения воедино и стандартизации сложных технических спецификаций.

Позитивные примеры совместных закупок по территориальному принципу

Рим

ГСЗ в Риме⁴⁰ организовала в 2010 году 19 совместных тендеров на расчетную сумму свыше 22 млн. долл. США. Предполагаемый совместный стоимостной объем привлек к торгам больше участников, и была получена как прямая финансовая, так и косвенная экономия. ГСЗ достигла своей цели по экономии 750 000 долл. США в год с помощью тендеров на приобретение лицензий "Адобе" (экономия от 28% до 40%), тендеров на поставку компьютеров (экономия 5%), нового поставщика канцелярских принадлежностей (до 40% экономии по некоторым товарам), контракта на закупку мобильных телефонов (расчетная экономия в 150 000 долл. США) и других мер⁴¹. Она поощряла также обмен информацией и опытом между занимающимися закупками подразделениями и заказчиками во всех учреждениях. К концу 2012 года все три базирующихся в

³⁸ Совместные усилия ФАО, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ЮНОПС.

³⁹ Совместные усилия ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ЮНОПС.

⁴⁰ В состав группы входят ВПП, ФАО и Международный фонд сельскохозяйственного развития.

⁴¹ Common Procurement Team, "Self-Assessment of the 2010 Pilot" (April 2011), p. 2.

Риме учреждения использовали одно и то же компьютерное программное обеспечение для проведения тендеров и задействовали веб-сайт ГРООН, на котором регистрируются поставщики, для создания базы данных об их поставщиках.

Женева

Группа по совместной закупочной деятельности (ГСЗД) добилась при проведении переговоров значительных ценовых скидок в рамках ДСС на поставку таких товаров и услуг, как услуги турагентства, электроснабжение, водоснабжение, почтовые и курьерские услуги, услуги мобильной телефонной связи и многие другие. Согласно оценкам, в 2011 году цены на авиабилеты, которых добилась ГСЗД, позволили 11 ее членам сэкономить более 8 млн. швейцарских франков. Эти цены не были бы столь низкими, если бы члены обговаривали их с авиакомпаниями по отдельности. Общая экономия средств в рамках совместных ДСС за 2011 год оценивалась приблизительно в 30 млн. долл. США. В 2012 году ГСЗД весьма эффективно сотрудничала в реализации порядка 14 закупочных проектов. Значительные выгоды были получены в рамках поставок информационно-коммуникационных технологий, офисных принадлежностей, бумаги, а также других товаров и услуг⁴².

Копенгаген

Базирующиеся в Копенгагене учреждения успешно заключали совместные ДСС на экспедирование грузов и страхование перевозок. Эти контракты не ограничивались Копенгагеном, а были доступны для использования региональными и страновыми отделениями и другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Так, например, ФАО приняла участие в совместном запрашивании предложений на страхование перевозок. Совместные закупки позволили получить тарифы намного ниже тех, которых организации добились бы по отдельности. Кроме того, базирующиеся в Копенгагене учреждения планируют совместно закупать, в частности, услуги по уборке помещений и электроснабжению.

95. Инспекторы констатировали, что в Нью-Йорке сотрудничество в рамках совместных ДСС между Секретариатом Организации Объединенных Наций и штаб-квартирами ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ было минимальным. Услуги по организации поездок, а также услуги почтовой связи и дипломатической почты закупали совместно несколько организаций, а в роли головного учреждения выступал Секретариат Организации Объединенных Наций. В остальном сотрудничество, как правило, ограничивалось "подключением" к ДСС друг друга.

Вызовы

96. С помощью бесед и вопросника Инспекторы выявили целый ряд вызовов, связанных с совместными закупками и сотрудничеством в области закупочной деятельности в целом. Существующие в системе различия в процедурах и правилах производства закупок создают преграды и ограничивают сотрудничество в области закупочной деятельности. Вместе с тем некоторые препятствия не имеют прямого отношения к правилам и процедурам, а обусловлены сложившейся в организациях культурой, которая может не приветствовать открытое сотрудничество, стимулируя вместо этого строгий внутренний контроль. В этих условиях возникают определенные барьеры: различия в стратегиях действий между в высокой степени централизованными и децентрализованными закуп-

⁴² CPAG, draft annual report for 2011, p. 15.

ками; различия в порядке финансирования (например, применительно к авансовым платежам); а также несогласованность систем ИТ и систем оплаты счетов.

Связанная с большими временными затратами консолидация спецификаций

97. Большинство опрошенных, особенно заказчики, выделили в качестве основного препятствия для заключения совместных ДСС время, затрачиваемое на консолидацию спецификаций. Зачастую для согласования различающихся подходов и потребностей организаций системы Организации Объединенных Наций требуется немало времени, в частности потому, что они существенно различаются по своим размерам, структуре и мандатам. Один из опрошенных отметил: "Все говорят, что у них свои потребности. Если Вы спросите пять разных отделов ИТ о необходимых им спецификациях для настольных компьютеров, то Вы получите пять совершенно разных ответов". Некоторые из опрошенных отметили, что преимущества и экономия, которые можно получить в рамках совместного ДСС, сводятся на нет связанным с большими затратами времени и ресурсов процессом консолидации спецификаций (который в ряде случаев занимал один–два года).

98. Тем не менее, для того чтобы предложение было для поставщика привлекательным, важно, чтобы закупаемые совместно товары и услуги были по мере возможности одними и теми же. В то же время совместно запрашивать предложения, когда потребности различаются, все же бывает возможным, если в тендерной документации ясно указывается, что участвующие организации системы Организации Объединенных Наций совместно запрашивают предложения на поставку необходимых им товаров и услуг в целях снижения административных расходов и для получения скидок на основе предполагаемого агрегированного объема. Необходимо включать приложения, в которых четко определяются конкретные технические потребности каждой организации и указывается вероятный объем для каждого требуемого товара или категории требуемых товаров.

Неэффективность, обусловленная практикой последующего заключения отдельных контрактов

99. В соответствии со сложившейся в системе Организации Объединенных Наций общей практикой организации иницируют совместные закупки, а затем каждая из них заключает отдельный контракт с выбранным поставщиком после завершения торгов. В ходе торгов ГСЗ выступала на рынке в качестве одного субъекта, а затем распадалась на отдельные субъекты для подписания контракта по ДСС и для управления его исполнением⁴³. Так, например, члены ГСЗД заключили в 2011 году ДСС на оказание услуг по организации поездок, и каждая организация, проводящая свою транспортную политику, подписала с подрядчиком отдельные контракты. Опрошенные отметили, что эта дополнительная организационная сложность приводила к тому, что на первом этапе исполнения ДСС подрядчик допускал ряд ошибок при бронировании. Кроме того, из ответов поставщиков ГСЗ в Риме явствует, что они считают весь этот процесс запутанным.

100. Инспекторы отметили, что это ставит участников торгов в неблагоприятные условия, поскольку в момент заключения контракта участник торгов может получать лишь один заказ и бывает вынужден обсуждать дополнительные контрактные условия с другими организациями, участвующими в совместных за-

⁴³ CPAГ, draft annual report for 2011, p. 15.

купках. Это отнюдь не стимулирует реальную конкуренцию и может нанести ущерб авторитету организации. В Копенгагене после подачи совместной заявки на медицинское страхование поставщик предложил учреждениям разные цены – одним более выгодные, другим – менее. Опрошенные объяснили, что поставщики занимают доминирующее положение на рынке и отдают себе отчет в фрагментарности политики Организации Объединенных Наций.

101. По мнению инспекторов, одним из решений является подписание и осуществление контракта головным учреждением от имени всех организаций, участвующих в торгах. Инспекторы отметили, что зачастую Всемирный банк и ЕК выступают в роли головного учреждения при совместных закупках по месту их расположения. Эти организации подписали меморандум о договоренности со своими географическими партнерами⁴⁴ и в качестве головного учреждения подписывали контракт и управляли его исполнением от имени других организаций.

Разные общие условия контрактов

102. Даже когда организации системы Организации Объединенных Наций производили закупки по отдельности, общие условия их контрактов (ОУК) иногда затрудняли заключение ДСС. Несколько опрошенных сообщили, что они сталкивались с трудностями, побуждая поставщиков согласиться с ОУК их организаций, особенно с клаузулами о материальной ответственности, и иной раз из-за этого поставщики отказывались от участия в торгах. Представители ЕК объяснили, что ранее у них были клаузулы о неограниченной материальной ответственности, из-за которых, по их мнению, они получали недостаточные предложения. Поэтому они ввели клаузулы об ограниченной материальной ответственности, которая в три раза превышает стоимостной объем контракта.

103. Опрошенные отметили, что различия в ОУК среди организаций затрудняют переговоры по контрактам и усложняют работу поставщиков. Это может приводить к тому, что поставщики соглашались с одним набором ОУК и отвергают другой. Одним из усвоенных уроков является приложение к тендерной документации ОУК всех организаций, принимающих участие в процедуре совместных закупок, с тем чтобы участники торгов знали о них изначально.

104. В то же время Инспекторы констатировали, что общий контракт с единым набором согласованных ОУК стал бы по-настоящему действенным шагом в направлении согласования и сделал бы процедуру совместных торгов более эффективной и результативной. В этих рамках проводился бы анализ общих императивных потребностей и согласовывалась бы материальная ответственность. ГСЗ в Риме рекомендовала своему Межучрежденческому координационному комитету, чтобы "руководство [учреждений] поручило юридической службе каждой организации тесно сотрудничать с сотрудниками ГСЗ в разработке общего контракта"⁴⁵.

105. Кроме того, Рабочая группа по согласованию Сети по закупкам занялась сведением воедино ОУК членов Сети по закупкам. На утверждение Сети по правовым вопросам КВУУ было внесено соответствующее предложение, но опрошенные сообщили, что оно вряд ли будет утверждено в ближайшее время. Альтернативное предложение заключается в том, что всем организациям систе-

⁴⁴ Для Всемирного банка это были другие учреждения Группы Всемирного банка и ПАОЗ, а для ЕК – семь официальных учреждений Европейского союза (Европейский парламент, Европейский совет, Совет, Европейская комиссия, Суд, Европейский центральный банк и Счетная палата) и некоторые другие.

⁴⁵ СРТ, "Self-assessment", p. 6.

мы Организации Объединенных Наций надлежит использовать ОУК Секретариата Организации Объединенных Наций. Инспекторы настоятельно предлагают **разработать и использовать общий контракт и общие ОУК для поощрения сотрудничества в области закупочной деятельности. Исходя из преимуществ согласованных общих условий контрактов, межучрежденческой Сети по правовым вопросам настоятельно рекомендуется активизировать работу в целях согласования общих условий контрактов, основанных на общих рисках организаций системы Организации Объединенных Наций.**

Раздельное внутреннее рассмотрение вопроса о заключении контрактов

106. После осуществления совместных закупок комитеты по контрактам во многих организациях должны рассматривать контракт в дополнение к рассмотрению комитетом по контрактам головного учреждения. Опрошенные сообщили, что раздельное повторное рассмотрение конкретными организациями значительно удлиняет процесс и оказывает на поставщиков дестимулирующее воздействие. Одно из решений заключается в том, чтобы организации имели отдельные контракты, но отказывались от повторного внутреннего рассмотрения закупок. В сентябре 2011 года Сеть по закупкам рекомендовала своим членам уточнить условия, при которых можно отказаться от проведения повторного рассмотрения закупок. Однако об отказе от этой практики сообщили менее половины (43%) организаций, ответивших на вопросник ОИГ. Инспекторы отметили в качестве позитивной практики в случае отказа от проведения повторного рассмотрения закупок привлечение головным учреждением других организаций к процессу рассмотрения в качестве наблюдателей или участников.

Отказ от повторного рассмотрения Комитетом по рассмотрению контрактов

В Руководстве ФАО по закупочной деятельности указывается, что совместное запрашивание предложений подлежит рассмотрению лишь со стороны головного учреждения (р. 39). Оно содержит положение о том, что сотрудники ФАО должны повторно использовать результаты тендера другой организации системы Организации Объединенных Наций при условии, что заключение контракта состоялось в течение предшествующего года, что потребности и оферта поставщика являются по сути идентичными и что поставщик согласен с условиями ФАО.

107. Другое решение заключается в создании совместного/общего комитета по рассмотрению закупок. По мнению Инспекторов, такой комитет с согласованной политикой и со сведенными воедино процедурами содействовал бы развитию сотрудничества Организации Объединенных Наций в области закупочной деятельности. Такую рекомендацию сформулировала ГСЗ в Риме, которая предложила руководству рассмотреть вопрос о "разработке... упорядоченной/согласованной процедуры заключения контрактов ГСЗ" и "внедрить практику единой уполномоченной подписи при заключении контрактов"⁴⁶.

108. Препяды, обусловленные различиями в процедурах и правилах закупок, могут ограничить деятельность совместных комитетов, поскольку членам комитетов необходимо будет изучить процесс закупок в других организациях. Кроме того, нормативные акты и правила организаций о закупках должны позволять

⁴⁶ СРТ, "Self-assessment", pp. 6, 7.

осуществление совместных закупок и применение нормативных актов и правил о закупках головной организации. Различия в уровнях делегирования полномочий в области закупочной деятельности и/или финансовых полномочий также ограничивают сотрудничество, особенно на местном уровне. В ходе бесед было высказано беспокойство и по поводу того, что некоторые организации не склонны отказываться от повторных рассмотрений по соображениям, связанным с уровнями их внутреннего контроля и подотчетности. Все это затрудняет эффективное сотрудничество в области закупочной деятельности; однако такие ограничения можно преодолеть за счет тесного сотрудничества и более широкого участия в данном процессе, а также за счет согласования правил и процедур.

Дальнейшие действия

109. Лишь 32% организаций, ответивших на вопросник, полагают, что нынешний уровень межучрежденческого сотрудничества в рамках использования ДСС достаточен. Как явствует из таблицы 8, где приводятся "десять основных" предметов (по стоимостному объему, выраженному в долларах США), закупленных организациями системы Организации Объединенных Наций в течение 2011 года⁴⁷, расходы организаций на закупки имели существенные аналогии и касались, по сути, нескольких предметов. В таблице указано количество организаций, которые по своим десяти основным статьям расходов на закупки закупили конкретные товары или услуги. В таблице 9 перечислены товары и услуги, которые чаще всего предлагали для совместных ДСС организации, ответившие на вопросник ОИГ. В обеих таблицах показан ряд областей, в которых организации системы Организации Объединенных Наций могут осуществлять совместные закупки. Как вытекает из таблиц, многие из десяти основных закупаемых в системе предметов признаются организациями в качестве областей, где возможно сотрудничество в закупочной деятельности в рамках совместных ДСС.

Таблица 8

Десять основных товаров и услуг, закупаемых в системе Организации Объединенных Наций⁴⁸

<i>Товары и услуги</i>	<i>Количество организаций, у которых этот товар/услуга относится к десяти основным статьям их расходов на закупки</i>
Оборудование и программное обеспечение ИТ	10
Обслуживание и ремонт зданий/техники	8
Строительство, инженерно-конструкторские и архитектурные услуги	8
Аренда зданий и оборудования	7
Поездки	7
Типографские и издательские услуги	6
Транспортные средства (и запасные части)	6
Медицинское оборудование	6
Консультативные услуги по вопросам ИТ	5
Организация конференций и рабочих совещаний	5

⁴⁷ Взято из UNOPS, 2011 Annual Statistical Report on United Nations Procurement, pp. 103-108.

⁴⁸ Ibid.

Таблица 9

Десять основных товаров и услуг, предлагаемых организациями для закупки в рамках совместных долгосрочных соглашений⁴⁹

<i>Десять основных товаров и услуг, предлагаемых для закупки в рамках совместных ДСС</i>	<i>Количество организаций, предлагающих этот товар/услугу для закупки в рамках совместных ДСС</i>
Оборудование ИТ	8
Транспортные средства (и запасные части)	7
Лицензии на программное обеспечение	7
Офисная мебель	6
Услуги по организации поездок	5
Канцелярские принадлежности	5
Уборка помещений	4
Охранные услуги	3
Консультативные услуги по вопросам ИТ	3
Профессиональная подготовка	2

110. Беседы и ответы на вопросник подтвердили, что организации системы Организации Объединенных Наций обладают потенциалом в плане развития сотрудничества в области закупочной деятельности⁵⁰, особенно в рамках использования совместных ДСС. Большинство организаций системы выразили готовность шире использовать совместные ДСС во многих областях, особенно в рамках закупок оборудования ИТ, программного обеспечения и транспортных средств. В отношении лицензий на техническое обслуживание систем ОПр несколько организаций, отметив, что агрегирование объема в целях получения более значительных скидок будет выгодно всем, признали, однако, что на рынке монопольное положение заняли две компании, которые диктуют свои условия. Поставщики отклонили просьбы ряда организаций, которые попытались получить скидки, распространяемые на всю систему Организации Объединенных Наций. Это было объяснено тем, что организации системы Организации Объединенных Наций имеют свои собственные руководящие и директивные органы и не выступают как единый финансовый субъект. Опрошенные сообщили также, что организации действуют в разных временных рамках и это мешает совместным закупкам, поскольку не все они были готовы одновременно проводить торги. Инспекторы призывают организации продолжать их усилия по координации действий и проведению переговоров в области закупок лицензий на программное обеспечение.

⁴⁹ Информация взята из ответов на вопросник ОИГ.

⁵⁰ "[Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций] через посредство Сети по закупкам КВУУ следует заблаговременно выявлять возможности, инициировать и в максимальной степени поощрять развитие сотрудничества в области закупочной деятельности между организациями в целях наращивания общей покупательной способности системы Организации Объединенных Наций. С этой целью Сети по закупкам следует регулярно включать в повестку дня вопрос о рассмотрении и выявлении новых возможностей" (JIU/NOTE/2011/1, рекомендация 17).

Инициатива Комитета высокого уровня по вопросам управления в области совместных закупок транспортных средств

Когда инспекторы встречались с представителями Сети по закупкам в 2010 году, была учреждена группа для рассмотрения вопроса о коллективных закупках транспортных средств организациями системы Организации Объединенных Наций. Это было обусловлено тем, что Организация Объединенных Наций ежегодно расходует 300 млн. долл. США для закупки транспортных средств, используя целый ряд разных ДСС и производя оплату наличными. Речь шла о том, что Организация Объединенных Наций может добиться еще большего снижения цен за счет роста масштабов и уменьшить дублирование усилий посредством консолидации и более тесного сотрудничества. В записке ОИГ о реформировании системы закупок Инспекторы рекомендовали организациям активизировать их усилия при налаживании сотрудничества в целях разработки общей стратегии закупок транспортных средств⁵¹.

На момент составления настоящего доклада проект в области коллективных закупок транспортных средств еще не был доработан. Этот проект предусматривал применение поэтапного подхода в целях последовательной разработки общей стратегии закупки транспортных средств: на первом этапе осуществляется сбор информации и проводится оценка целесообразности, которая ляжет в основу общего технико-экономического обоснования, а на втором этапе разрабатывается и утверждается консолидированная концепция закупки транспортных средств. На заключительном этапе осуществления проекта производятся поставки и практически реализуются принятая концепция и новый метод закупки транспортных средств в системе Организации Объединенных Наций. Завершение первого этапа было запланировано на первый квартал 2013 года. Инспекторы предлагают ускорить осуществление этой инициативы.

111. Инспекторы признают, что ведущую роль в области совместных закупок призваны играть более крупные организации системы Организации Объединенных Наций. **Организациям системы Организации Объединенных Наций, закупающим значительные объемы, следует уведомлять до начала торгов другие организации системы о своих инициативах в области закупочной деятельности, с тем чтобы прозондировать заинтересованность других организаций в присоединении к закупкам и облегчить их участие.** Такая практика уже используется в ЕК⁵².

112. Риски, с которыми сталкиваются организации системы Организации Объединенных Наций, затрагивая время и ресурсы на сведение воедино спецификаций и используя единый контракт, одни и те же ОУК и/или согласованные процедуры заключения контрактов, следует взвешивать с учетом рисков неполучения максимальных выгод от совместных закупок. Лишь треть организаций системы (33%) сообщили, что они проводят анализ затрат и выгод сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций (см. приложение II). Наличие общего подхода к оценке затрат и выгод, связан-

⁵¹ JIU/NOTE/2011/1, para. 249.

⁵² "Когда процедура закупок может представлять интерес для нескольких учреждений, головному учреждению следует установить контакт с другими учреждениями, чтобы прозондировать их заинтересованность в участии. Головному учреждению следует представить другим учреждениям описание услуг/товаров, закупаемых в рамках будущего контракта, и установить крайний срок для ответа". European Commission, circular on inter-institutional calls for tenders and contracts (October 2011), p. 2.

ных с общими закупками в системе Организации Объединенных Наций, упростит принятие решений по этим вопросам.

В. Использование существующих долгосрочных соглашений других организаций системы Организации Объединенных Наций (практика "подключения")

113. В ходе бесед и в ответах на вопросник организации системы Организации Объединенных Наций сообщили о частом использовании ДСС других организаций, например в рамках закупки услуг по организации поездок, бумаги, канцелярских принадлежностей, услуг по уборке помещений, по обеспечению безопасности, оборудования ИТ, гостиничных услуг и размещения, банковских и телефонных услуг, издательских, почтовых и курьерских услуг, консультативных услуг и офисной мебели. Однако, как правило, конкретных статистических данных о практике "подключения" не собиралось. Организация, желающая "подключиться", может либо осуществлять закупки непосредственно в рамках ДСС, либо использовать результаты запрашивания предложений другой организацией для заключения с поставщиком своего собственного ДСС.

114. В ходе бесед и с помощью кабинетного анализа Инспекторы выявили основные преимущества и недостатки этой модели, которые излагаются ниже.

Таблица 10

Основные преимущества и недостатки использования существующих долгосрочных соглашений других организаций системы Организации Объединенных Наций

<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Сокращение транзакционных затрат, поскольку становятся ненужными проведение торгов, рассмотрение и заключение нового ДСС. • Организация может воспользоваться уже согласованными льготными ставками. Это особенно выгодно для менее крупных организаций, которые не обладают серьезным объемом для получения более значительных скидок. • Организация может воспользоваться опытом, который накопили другие организации в деле закупки определенных видов товаров или услуг. 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимость удостовериться, что товары или услуги, закупаемые по первоначальному контракту, являются по сути аналогичными или схожими с теми, в которых нуждаются другие учреждения. • При предоставлении бо́льших скидок дополнительный объем, получаемый за счет "подключения", как правило, во внимание не принимался. • Поставщик может не согласиться с распространением условий на другие организации системы Организации Объединенных Наций. • В случае ДСС с суммой НПП принципал ДСС может воспротивиться совместному использованию ДСС, если это использование другой организацией приводит к выборке суммы НПП.

<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • В чрезвычайных обстоятельствах или при наличии высокого спроса принципал ДСС обладает приоритетным доступом к соответствующему товару или услуге.

115. По мнению Инспекторов, совместные ДСС благоприятствуют практике "подключения", поскольку они обеспечивают усиление переговорных позиций и возможность получения более благоприятных условий за счет увеличения объема. В то же время практика "подключения" признавалась эффективной, когда совместные закупки не являются разумным решением или когда организации, желающие "подключиться", не обладают значительными объемами. В каждом случае организациям необходимо оценивать затраты и выгоды "подключения" и удостовериваться в том, что первоначальный контракт, к которому следует "подключиться", продолжает действовать и обеспечивает более выгодные цены и условия, чем можно было бы получить, проведя отдельный тендер. Иными словами, практику "подключения" не следует использовать в качестве способа избежать процедуры закупок на конкурсной основе.

Позитивная практика

116. В Руководство по вопросам снабжения ЮНИСЕФ включено требование о том, что заказчики обязаны проверять наличие действующих ДСС перед заключением нового ДСС⁵³. Кроме того, в Руководстве по закупочной деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций отмечается, что, как правило, должны существовать системные контракты, которые следует использовать во всей системе Организации Объединенных Наций, если только заказчик не приведет убедительных причин, почему ими могут пользоваться лишь определенные звенья системы Организации Объединенных Наций. Соответственно, пользу от подобных контрактов могут получать Центральные учреждения и полевые миссии, а также другие подразделения Организации Объединенных Наций⁵⁴.

117. **Инспекторы предлагают с самого начала включать (либо в тендерную документацию, либо в текст контракта по ДСС) клаузулу о том, что "одни и те же контрактные условия распространяются и на другие организации системы Организации Объединенных Наций"**. Лишь 48% организаций, ответивших на вопросник, сообщили, что они систематически включают в свои ДСС положение, позволяющее их использовать другим организациям системы Организации Объединенных Наций (см. приложение II), и только 15% произвольно отобранных проанализированных контрактов содержали подобную клаузулу.

⁵³ "Каждый занимающийся контрактами сотрудник несет ответственность за определение с учетом потребностей в закупках того, существует ли подходящее для использования ДСС, заключенное любым другим учреждением Организации Объединенных Наций". UNICEF Supply Division Procedures, DP 073: Using LTAs of other UN agencies, art. 3.1.

⁵⁴ United Nations Procurement Manual (November 2011), Rev. 6, updated version 6.02, sect. 13.9, para. 9.

Примеры клаузул о распространении одних и тех же контрактных условий на другие организации системы Организации Объединенных Наций

ВПП

"Подрядчик предоставляет те же условия, предусмотренные в настоящем Соглашении, любому иному субъекту из системы Организации Объединенных Наций, который пожелает воспользоваться такими условиями, после получения письменного согласия от уполномоченных сотрудников ВПП".

Секретариат Организации Объединенных Наций

"Стороны признают и соглашаются, что [20] подразделений Организации Объединенных Наций, перечисленных в Приложении Е к настоящему Контракту, вправе на основе и с учетом условий Контракта закупать такие товары и связанные с ними услуги, которые этим подразделениям Организации Объединенных Наций могут понадобиться... Любые наряды-заказы, размещаемые этими подразделениями Организации Объединенных Наций, не влияют на сумму НПП, указанную в статье 6".

118. В ходе бесед Инспекторы узнали о недавнем случае, когда одной из организаций системы Организации Объединенных Наций было предложено заплатить административный сбор принципалу ДСС, к которому она хотела "подключиться". Это было крайне несправедливо, поскольку запросившая такой сбор организация ранее открыто заявила о доступе к своим ДСС для других организаций системы. Инспекторы рекомендуют организациям системы Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос об отказе от взимания с других каких-либо сборов за "подключение" к их ДСС.

119. В ходе бесед Инспекторам рассказывали, что не раз "подключение" осуществлялось без информирования принципала ДСС, т.е. соответствующие организации обращались непосредственно к поставщику. Инспекторы рекомендуют желающим "подключиться" организациям проверять, производятся ли закупки по конкретному ДСС на конкурсной основе и актуальны ли указанные условия (включая цены). Заказчикам следует также обращаться к принципалу ДСС для получения последнего текста контракта и подтверждения условий.

120. Инспекторы констатировали, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций систематически не регистрировали и не знали, к каким контрактам они сами "подключались", и кто "подключался" к их контрактам. Вследствие отсутствия необходимой информации и контактов в системе могут быть утрачены возможности для агрегирования объема и совместных закупок. Поэтому Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций регулярно обмениваться между собой подробными списками их ДСС, с тем чтобы возможности для "подключения" и/или совместных закупок стали более видимыми. Организациям системы следует также знать, кто "подключается" к их ДСС и каков уровень использованного объема. Информацию и статистические данные о "подключениях" следует собирать и представлять для последующего мониторинга, анализа и извлечения уроков.

121. "Механизмы установления дифференцированных цен" предоставляют организациям системы Организации Объединенных Наций возможность получать более выгодные условия за счет увеличения объема после заключения контракта. Это позволяет учитывать объем организаций, "подключающихся" к ДСС после заключения контракта, для последовательного получения все больших ски-

док. Опрошенные привели в качестве примеров несколько ДСС, в которых были закреплены эти механизмы. В таких контрактах указывались разные цены за разные объемы. Если другие организации "подключались", то их объем добавлялся, и, когда объем возрастал, поставщик назначал более низкую цену. Поэтому **в целях поощрения наращивания эффективности следует рассмотреть вопрос о включении в ДСС соответствующих клаузул о "подключении" и об установлении дифференцированных цен.**

С. Передача закупочных функций другим организациям системы Организации Объединенных Наций и осуществление закупок у таких организаций

122. Инспекторы отметили, что при определенных обстоятельствах та или иная организация системы Организации Объединенных Наций просит другую организацию системы выполнить определенные закупочные функции от ее имени. Это может быть сделано посредством заключения меморандума о договоренности или партнерского соглашения о сотрудничестве. В таком соглашении определяются сфера охвата и условия, на основе которых должны закупаться конкретные товары или услуги, и оно может быть рассчитано на продолжительный срок. Опрошенные сообщили, что эта модель является эффективной, если покупаемые товары или услуги являются ключевыми для другой организации системы Организации Объединенных Наций или если последняя имеет необходимые предметы на складе.

123. В этих случаях Сеть по закупкам рекомендовала отказываться от рассмотрения повторных закупок. Основным недостатком данной модели она признала утрату контроля за процессом закупок. Инспекторы отметили, что в связи с закупкой могут быть выставлены счета за транспортную обработку и резервацию грузов с учетом административных накладных расходов и услуг по управлению проектами, связанными с закупкой и доставкой товаров или услуг. Однако КВУУ рекомендовал не рассматривать эти сборы в качестве дополнительных затрат для обращающейся с соответствующей просьбой организации, поскольку она все равно бы несла расходы в связи с осуществлением закупки.

124. Кроме того, особенно в случае штаб-квартир и страновых отделений, расположенных в одном месте, организациям с небольшими объемами закупок следует рассматривать вопрос о передаче всех своих закупочных функций более крупным организациям. Это обеспечит значительную экономию организациям с меньшими объемами закупок.

Д. Обмен информацией

125. По мнению Инспекторов, минимальным уровнем сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций является обмен информацией. Они констатировали, что в системе нет никакого согласованного подхода к сбору информации и к обмену информацией о ДСС. Инспекторы выявили существенный потенциал для более эффективного обмена реестрами поставщиков, сведениями о потенциальных поставщиках, а также информацией о тендерах и самих контрактах по ДСС.

126. Все организации системы Организации Объединенных Наций согласились, что общесистемной платформой для обмена информацией является ГРООН. Однако в ходе бесед и в ответах на вопросник большинство организа-

ций сообщили, что они не используют ГРООН для обмена информацией о ДСС. Лишь 43% организаций, ответивших на вопросник, заявили, что они сообщали о своих ДСС в ГРООН (см. приложение II). Инспекторы констатировали, что ГРООН используется недостаточно. По состоянию на ноябрь 2012 года информацию о ДСС направили в ГРООН 14 организаций, из которых 10 были организациями, участвующими в ОИГ. Была представлена информация по 678 ДСС, 64% из которых прекратили свое действие.

127. По разным причинам, таким как конфиденциальность контрактных положений (например, о ценах), некоторые организации или поставщики не желают делиться со всеми другими организациями информацией об определенных ДСС. Как следствие, в ГРООН публикуется список ДСС, а не сами конкретные контракты. Другая причина отказа от использования ГРООН заключается в том, что это не предусмотрено системами ОНР организаций. Несколько организаций, например Секретариат Организации Объединенных Наций и ФАО, сообщили, что они стараются согласовать свои системы ИТ с ГРООН. Кроме того, никаких общепринятых рекомендаций или правил относительно того, как и что публиковать в ГРООН, нет. В ходе бесед многие должностные лица признавали возможность более эффективного использования ГРООН в области ДСС; так, например, организации системы Организации Объединенных Наций могут обмениваться информацией о своих планах закупок и контрактах по ДСС и определять возможности для сотрудничества. Создание динамичного портала по ДСС, который позволял бы занимающимся закупками сотрудникам получать оперативный доступ к контрактам по ДСС, будет содействовать обмену информацией и оптимальному использованию ДСС. Кроме того, с учетом объемов закупок организаций системы Организации Объединенных Наций они должны быть в состоянии разработать общесистемную, основанную на Интернете прикладную программу по закупочной деятельности после разработки и согласования общих правил ведения деловых операций. Этот портал по ДСС можно смоделировать на основе того же подхода, который использует ЮНОПС для своей программы "UN Web Buy".

Е. Усилия Сети по закупкам в рамках согласования и сотрудничества в области закупок

128. Административный совет Сети по закупкам проинформировал Инспекторов о том, что недавно (в сентябре 2012 года) он осуществил стратегическое перспективное планирование для идентификации и определения приоритетности целей, а также для согласования планов работы. В рамках "согласования" были определены следующие приоритетные направления действий:

- а) согласование ключевых документов и политики в области закупок, включая тендерную документацию, общие условия, образцы, этические нормы, формуляры контрактов и другие связанные с этим документы;
- б) разработка рекомендаций относительно образцов и рамок общих ДСС для использования и обеспечения их доступности, а также для поощрения практики "подключения".

129. Сеть по закупкам внесла проектное предложение под названием "Согласование процедур и практики закупочной деятельности Сети по закупкам КВУУ в поддержку полевых операций, этап II" на рассмотрение в Руководящий комитет КВУУ по согласованию деловой практики. Были утверждены график осуществления и расходы на осуществление данного предложения. Одним из

планируемых результатов этапа II проекта является оценка "...целесообразности и преимуществ согласования стандартной тендерной документации, типовых образцов и общих условий контрактов организаций системы Организации Объединенных Наций" (р. 2). На этапе III, реализация которого запланирована на начало 2014 года, будут "согласованы конкретные документы и приняты последующие меры в связи с выполнением решений по более ранним этапам проекта" (р. 4).

130. Административный совет Сети по закупкам объяснил, что Сеть по закупкам является относительно неофициальной структурой с особыми интересами, которая уделяет приоритетное внимание затрагивающим всех вопросам политики. Однако, когда она вносит предложения об изменениях в связи с документами юридического характера (например, для изменения общих условий), процесс утверждения любых поправок будет включать в себя рассмотрение этих вопросов межучрежденческой Сетью по правовым вопросам. В контексте инициативы "Единство действий" (этап II) КВУУ и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития согласились активизировать деятельность на страновом уровне. В этой связи было решено провести обзор управления преобразованиями в целях обеспечения на глобальном уровне потенциальной эффективности закупочной деятельности (например, закупок транспортных средств). К Сети по закупкам была также обращена просьба рассмотреть вопросы сотрудничества в области закупок и поставок систем ОПР, ИТ, услуг в области страхования, технических средств обеспечения безопасности, средств связи, продовольствия и лекарственных препаратов.

131. Отмечается, что работа, проводимая теми, кто представляет организации-члены в Сети по закупкам, является дополнительной нагрузкой по отношению к их обычным служебным функциям в их организациях. Административный совет Сети по закупкам отметил, что многие организации не разрешают своим представителям в Сети по закупкам включать их работу в Сети в число своих ежегодных служебных целей в рамках служебной аттестации. Более оперативное осуществление "согласования" потребует выделения дополнительных финансовых ресурсов и согласия организаций на то, чтобы их сотрудники тратили время на эту работу.

132. Инспекторы полагают, что Сеть по закупкам может играть ключевую роль в осуществлении инициатив по согласованию и сотрудничеству в области закупок и это значительно повысило бы эффективность закупочной деятельности. Закупки являются одной из основных статей расходов и имеют важнейшее значение для достижения оперативных целей организаций системы Организации Объединенных Наций. Поэтому Инспекторы рекомендуют исполнительным главам организаций поддержать усилия Сети по закупкам в деле согласования и сотрудничества в области закупочной деятельности и принять необходимые меры для наращивания ее потенциала по решению стоящих перед ней задач. Для этого им следует разрешить и поддержать участие их сотрудников в деятельности Сети по закупкам и рассмотреть вопрос о создании специальной штатной структуры для работы в рамках Сети. Такую структуру можно сначала создать на экспериментальной основе. Окончательное решение может быть принято после анализа результатов этого эксперимента.

133. Ожидается, что выполнение излагаемых ниже рекомендаций повысит эффективность координации и сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций в рамках использования ДСС.

Рекомендация 3

Исполнительным главам следует инициативно продолжать использовать возможности для сотрудничества в области ДСС с помощью самых разных методов, включая разработку/совершенствование политики и руководящих принципов, направленных на поощрение сотрудничества, распространение информации о тендерах по ДСС, которые могут представлять интерес для других организаций, представление в ГРООН сведений о ДСС их организаций и получение обновленной информации о действующих ДСС в системе Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций следует поддержать продолжение работы Сети по закупкам КВУУ по согласованию закупочной документации, коллективному использованию ДСС и совместным закупкам транспортных средств. Им следует также поощрять деятельность Сети по правовым вопросам в целях активизации их усилий по согласованию общих условий контрактов.

VI. Заключение

134. Цель настоящего обзора заключалась в оценке обоснованности, эффективности и результативности использования ДСС в системе Организации Объединенных Наций. В целом обзор дал основания утверждать, что использование ДСС в системе Организации Объединенных Наций является обоснованным и в определенной степени эффективным и результативным. Инспекторы собрали многочисленные примеры, когда различные организации системы Организации Объединенных Наций извлекали из ДСС материальные и нематериальные выгоды. Наиболее распространенные примеры касались того, как ДСС содействовали обеспечению эффективности административных процедур (и снижению административных расходов) применительно к требуемым на регулярной основе товарам и услугам за счет сведения повторяющихся закупок в один пакет. Кроме того, они позволяли агрегировать спрос как внутри отдельной организации, так и по всей системе Организации Объединенных Наций для получения более выгодных условий за счет увеличения объема и обеспечения оптимального сочетания "цена–качество". Помимо этого, ДСС можно использовать для обеспечения применения среди организаций необходимых стандартов качества и/или технических норм. Эти подтвержденные выгоды от ДСС привели к более широкому использованию ДСС и к увеличению расходов организаций системы Организации Объединенных Наций на закупки в рамках ДСС.

135. В то же время Инспекторы выявили определенные потенциальные риски, которые связаны с политикой и практикой использования ДСС в системе Организации Объединенных Наций и которые могут свести на нет потенциальные выгоды. Отсутствие целенаправленной политики и конкретных данных об использовании ДСС в организациях системы Организации Объединенных Наций ограничивает оценку общей эффективности и результативности такого рода контрактов. В целом у организаций нет политики в отношении того, когда и как использовать ДСС, как и нет внятного планирования закупок, разработанной

стратегии и потенциала в области управления исполнением контрактов. Неспособность организаций на стратегической основе заключать ДСС и управлять процессом их исполнения, а также отслеживать и оценивать их результаты может сузить их возможности получать все потенциальные выгоды от ДСС.

136. Простое заключение ДСС не обеспечивает получение выгод, и не каждое ДСС гарантирует все выгоды. Если решение о заключении ДСС не принимается в соответствии с целенаправленной политикой в отношении ДСС, а также после оценки затратоэффективности, тщательного планирования закупок и разработки стратегии закупочной деятельности, то это порождает вероятность упущенных возможностей для использования ДСС или их нерационального использования. Инспекторы констатировали, что всеобъемлющий анализ расходов на закупки обеспечивает обоснованность ДСС, а также способствует повышению эффективности и результативности закупочной деятельности. Инспекторы подчеркивают важное значение анализа рисков и управления рисками в рамках использования ДСС. По мнению Инспекторов, управление исполнением контрактов является исключительно важным для снижения потенциальных рисков, связанных с ДСС, и для обеспечения их эффективного и результативного использования. Оно позволяет осуществлять мониторинг работы поставщиков; рыночных условий и цен; уровня использования и достижения целей в рамках ДСС.

137. Использование ДСС следует планировать и стратегически организовывать как единый процесс, включающий в себя управление процедурой закупок, проведение оценки потребностей, поощрение агрегирования спроса, проведение анализа рынка, охват бóльшего числа имеющихся поставщиков, обеспечение реальной конкурсной основы, оценку рисков и управление рисками, а также эффективное управление исполнением контрактов. Простое наличие общих правил и процедур не может гарантировать ожидаемых выгод. Так, закупки, имеющие высокий стоимостной объем, будут более эффективными при наличии официальной процедуры планирования и в случае создания специальной группы по вопросам закупок и управления исполнением контрактов. Обеспечение реальной конкуренции в рамках ДСС имеет определяющее значение для получения планируемой экономии по таким контрактам. С учетом долгосрочного характера и высокого стоимостного объема ДСС отсутствие конкуренции может еще более снизить уровень эффективности. Кроме того, проблему неэффективности может усугубить практика "подключения" к этим контрактам.

138. Недавно в одной из крупных организаций системы Организации Объединенных Наций ее внутренний надзорный орган провел аудит заключения и управления исполнением контрактов по долгосрочным соглашениям об организации чартерных авиарейсов, на которые приходилась значительная часть общего объема закупочной деятельности. Надзорный орган установил, что, хотя нормативные рамки и были определены, рассмотренные процедуры руководства, управления рисками и контроля не обеспечивали удовлетворительным образом разумные гарантии результативности, затратоэффективности и своевременности приобретения услуг и управления исполнением контрактов по соглашениям. Жесткие требования к чартерным авиарейсам в сочетании с неадекватной подготовкой закупок и неэффективными процедурами регистрации поставщиков привели к подрыву реальной международной конкуренции. В результате этого для организации возник серьезный риск приобретения услуг по организации чартерных авиарейсов по более высоким ценам, чем необходимо. Кроме того, никаких рамочных основ управления рисками и стратегического планирования в связи с заключением и управлением исполнением долгосроч-

ных соглашений о предоставлении услуг по организации чартерных авиарейсов определено не было.

139. Инспекторы отметили, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует оценивать их потенциал в области осуществления контрактов в рамках ДСС и управления их исполнением на этапе планирования закупок и разработки стратегии закупочной деятельности. Надлежащее планирование и разработка стратегии обеспечивают эффективность и результативность ДСС. Это позволяет также организациям системы Организации Объединенных Наций выявлять возможности для сотрудничества в рамках совместных ДСС, использования практики "подключения", обмена информацией и так далее. Сотрудничество во всей системе в рамках ДСС способствует уменьшению дублирования усилий и увеличению эффекта синергии и, следовательно, повышению эффективности и результативности использования ДСС.

140. Поэтому Инспекторы сделали вывод о том, что использование ДСС организациями системы Организации Объединенных Наций (и их закупочная деятельность в целом) должно быть основано на целенаправленной политике в области ДСС, анализе затратоэффективности и систематическом планировании закупок, анализе расходов и разработанной стратегии. Когда занимающиеся закупками подразделения имеют четкое представление о стратегических потребностях/целях их организаций в области закупочной деятельности, они более эффективно осуществляют контракты о закупках и управляют их исполнением для удовлетворения этих потребностей. Это позволяет им максимально повысить обоснованность, эффективность и результативность их деятельности.

141. В то же время Инспекторы отметили, что в системе Организации Объединенных Наций закупки, как правило, рассматриваются как функция, носящая не стратегический, а операционный, транзакционный характер. Однако с учетом важного значения и объема средств, выделяемых на закупки в системе (14,3 млрд. долл. США в 2011 году), придание закупкам более стратегического характера могло бы содействовать получению дополнительных выгод организациями системы Организации Объединенных Наций и более эффективно содействовать им в достижении их целей.

142. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций выделяют ресурсы и дают указания в отношении закупочной деятельности, исходя исключительно из сложившегося исторически или прогнозируемого объема закупок. Они не учитывают ресурсы и потенциал, необходимые, в частности, для планирования закупок и разработки стратегии, а также для управления исполнением контрактов. Инспекторы отметили, что без строгого надзора со стороны директивных/руководящих органов и заинтересованности руководства переход к большей стратегической направленности закупочной деятельности невозможен. По мнению Инспекторов, закупки должны быть одним из постоянных пунктов повестки дня директивных/руководящих органов.

Выводы из предыдущих записок о закупочной деятельности, подготовленных Объединенной инспекционной группой

143. За последние пять лет ОИГ подготовила еще две записки о закупочной деятельности: записку о реформировании системы закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2011/1) и записку об услугах консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2008/4). Установленные в настоящем докладе факты подтверждают и дополняют выводы, изложенные в двух предыдущих записках. В обеих записках рассматриваются различные аспекты закупочной деятельности и излагают-

ся рекомендации для ее совершенствования. Так, например, в записке о реформировании системы закупок подчеркивалось важное значение анализа закупок и осуществления динамичной стратегии по управлению закупочной деятельностью. В ней рассматривалась необходимость структуризации закупочной функции таким образом, чтобы поощрялась ее более инициативная и стратегическая направленность и выделялись ресурсы, соразмерные ее важному значению. Кроме того, в ней анализировались общая политика закупок, вопросы реформирования, устойчивая закупочная деятельность и межучрежденческое сотрудничество. В записке об услугах консультационных фирм подчеркивалось важное значение управления исполнением контрактов и был сформулирован ряд рекомендаций в целях дальнейшего совершенствования. Кроме того, в обеих записках высвечивалась необходимость регулярной профессиональной подготовки сотрудников, занимающихся закупками.

144. Инспекторы полагают, что организации системы Организации Объединенных Наций, которые выполняют рекомендации, изложенные в двух предыдущих записках ОИГ и в настоящем докладе, в значительной степени повысят обоснованность, эффективность и результативность закупочной деятельности во всей системе Организации Объединенных Наций. Поэтому организациям следует обеспечить выполнение рекомендаций, изложенных в записках и в настоящем докладе.

Надзор со стороны директивных/руководящих органов

145. Закупки являются одним из наиболее важных и очевидных инструментов, которыми могут воспользоваться организации для достижения своих стратегических целей. Поэтому закупочную функцию следует рассматривать как стратегическое направление деятельности, а закупки должны осуществляться на основе определенного плана и стратегии. Закупочная функция и закупочная деятельность должны стать неотъемлемой частью процесса разработки общеорганизационных планов и стратегий. В этом контексте крайне необходимо, чтобы директивные/руководящие органы, являющиеся основными заинтересованными сторонами в организациях, осуществляли надзор за закупочной функцией и закупочной деятельностью. Для этого исполнительным главам следует периодически отчитываться перед своими руководящими органами по вопросам закупочной деятельности.

146. Ожидается, что выполнение излагаемой ниже рекомендации повысит эффективность использования ДСС в системе Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

Директивным/руководящим органам следует выполнять возложенные на них функции по надзору за организацией и осуществлением закупок и закупочной деятельностью, с тем чтобы закупочная функция должным образом выполняла свою стратегическую роль, а закупочная деятельность, включая ДСС, осуществлялась на основе разумных планов и стратегий в области закупок.

Приложение I

Методология оценки

Инспекторы триангулировали данные, собранные с помощью следующих количественных и качественных методов:

а) был проведен **кабинетный анализ** в целях получения объективных данных посредством рассмотрения документации УО, включая установочные документы по ДСС, статистические данные о закупках, размещенные на веб-сайтах УО документы, руководства по закупочной деятельности, образцы контрактов по ДСС, планы закупок и другие руководящие принципы и инструменты, а также межучрежденческие обзоры общих закупок;

б) всем 23 УО, являвшимся объектами обзора, были направлены **подробные вопросники** для сбора сведений о политике, структурах и мерах, осуществляемых в целях эффективного использования ДСС в системе Организации Объединенных Наций. Каждой организации предлагалось представить один ответ. Инспекторы получили ответы от 21 организации⁵⁵, т.е. от 91% опрошенных;

в) на основе полученных ответов Инспекторы провели **индивидуальные беседы** с занимающимися закупками должностными лицами и заказчиками из нескольких УО для получения их мнений о значимости и использовании ДСС в их организациях, о связанной с ДСС политике и процедурах, о функциях и сферах ответственности, а также о достижениях и вызовах в рамках использования ДСС. Инспекторы провели в УО 55 таких бесед: 23 – с занимающимися закупками должностными лицами и 32 – с заказчиками;

г) для проведения **сопоставлений** были также проведены беседы с представителями организаций вне системы Организации Объединенных Наций, которые, по общему признанию, осуществляют позитивную политику и практику в рамках использования ДСС (например, Всемирного банка и ЕК);

д) Инспекторы **посетили** Нью-Йорк, Рим, Копенгаген, Вену, Париж, Вашингтон (округ Колумбия) и Брюссель. Выбор этих мест был обусловлен тем, что в них расположены занимающиеся закупками департаменты/подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк), ФАО, ВПП (Рим), ЮНФПА, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС (Копенгаген), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организации экономического сотрудничества и развития (Париж), Всемирного банка (Вашингтон, округ Колумбия) и ЕК (Брюссель), и это позволило бы обеспечить максимально широкий охват УО;

е) в рамках систематического обзора произвольно отобранных контрактов, представленных УО, использовались **контрольные перечни**. УО было предложено представить ОИГ информацию об их пяти основных (с точки зрения стоимостного объема) контрактах по ДСС, срок действия которых истек в течение двух предыдущих двухгодичных периодов (2008–2011 годы). Двенадцать

⁵⁵ Ответы на вопросник не представили Всемирный почтовый союз и Всемирная организация интеллектуальной собственности.

дцать УО⁵⁶ представили тексты своих контрактов по ДСС, в результате чего в общую выборку вошел 51 контракт. В ходе анализа было изучено, какие положения по целому ряду вопросов содержались в каждом контракте, и были приложены усилия для выявления позитивных примеров контрактных клаузул.

У этой методологии оценки было два основных изъяна:

а) прежде всего вследствие ограниченности ресурсов и времени Инспекторы не имели возможность посетить отделения организаций на местах. С учетом того, что организации все более децентрализуют свою закупочную деятельность, это было серьезным недостатком. Оказалось невозможным изучить практическую деятельность на местах и выявить накопленный опыт, усвоенные уроки и проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники на местах в этой области;

б) в некоторой степени анализу эффективности и результативности ДСС помешало отсутствие подробных статистических данных о ДСС (например, об общем количестве и объеме, о ДСС, заключенных в штаб-квартирах и отделениях на местах, о разбивке по категориям закупок, а также подразделениям и страновым отделениям), об уровнях использования ДСС, о совместных ДСС, об использовании ДСС других организаций (практике "подключения"), об эффективности ДСС и других ключевых показателей.

⁵⁶ Речь идет о БАПОР, ВПП, ИКАО, МАГАТЭ, МОТ, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию, ПРООН, Секретариате Организации Объединенных Наций, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и ЮНЭЙДС.

Приложение II

Обзор политики и практики в области использования долгосрочных соглашений в системе Организации Объединенных Наций

Политика и практика	Организация																				
	Секретариат Организации Объединенных Наций	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	МСЭ	ВМО	ИМО	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ	ЮНЭЙДС	ООН-Женщины
Разработана определенная политика и/или стратегия в отношении ДСС	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•					•	•		
Разработаны стандартные контракты/образцы для ДСС	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•						•	•	
Региональные и/или местные отделения уполномочены заключать ДСС и управлять их исполнением	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•			•				•	
Наличие социально ответственной практики закупок в рамках ДСС		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•		•		•	
Проведение регулярного анализа портфеля закупок	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•		•		•		•
Проведение анализа затратоэффективности сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций	•				•	•	•		•	•									•		
В контрактах по ДСС указан предполагаемый объем	•	•		•		•			•		•			•	•	•	•			•	
Разработаны и применяются четкие показатели эффективности ДСС	•				•	•	•			•							•		•	•	
Решение об использовании ДСС других организаций не подлежало утверждению комитетом по рассмотрению контрактов организации					•	•			•	•	•	•				•		•	•		
В ДСС систематически включалось положение, позволяющее их использовать другим организациям системы Организации Объединенных Наций	•	•		•	•		•	•					•	•	•				•		
Представлена информация о своих ДСС в ГРООН	•	•			•			•		•	•			•						•	•
Систематически подводились итоги использования каждого ДСС	•				•						•						•		•		

Источник: Вопросник ОИГ.

Использование долгосрочных соглашений в системе Организации Объединенных Наций

Организация	2008 год			2009 год			2010 год			2011 год		
	Общий объем закупок (в млн. долл. США)	Общее количество ДСС	Процентная доля закупок, произведенных в рамках ДСС	Общий объем закупок (в млн. долл. США)	Общее количество ДСС	Процентная доля закупок, произведенных в рамках ДСС	Общий объем закупок (в млн. долл. США)	Общее количество ДСС	Процентная доля закупок, произведенных в рамках ДСС	Общий объем закупок (в млн. долл. США)	Общее количество ДСС	Процентная доля закупок, произведенных в рамках ДСС
Секретариат Организации Объединенных Наций	3,172	161	65	3,488	135	67	3,145	143	68	3,174	156	73
ПРООН ⁵⁷	–	–	–	–	–	–	582	201	20	534	245	20
УВКБ	333	52	–	414	65	–	417	67	–	535	82	–
БАПОР	193	44	8	214	67	10	229	59	13	282	143	15
ЮНФПА	256	50	50	236	80	55	285	100	45	–	120	–
ЮНИСЕФ ⁵⁸	1,100	282	91	1,300	357	92	1,300	368	93	1,600	330	93
ВПП ⁵⁹	–	–	–	400	10	1	400	33	3	423	72	4
ФАО	97	54	12	124	85	25	157	79	15	121	88	28
ЮНЕСКО ⁶⁰	5	2	10	6	1	10	4	4	19	4	7	22
ИКАО ⁶¹	88	3	7	90	3	8	98	6	5	73	7	11
ИМО	–	–	–	15	2	60	18	4	8	18	7	15
ЮНЭЙДС	–	–	–	72	1	0	89	34	11	52	27	6
Итого	5,244	648	–	6,359	806	–	6,724	1,098	–	6,816	1,284	–

Источник: Вопросник ОИГ. –: данных нет.

⁵⁷ Имеются в виду ДСС, осуществляемые централизованно, и наиболее реалистичные оценки ДСС, заключенных и осуществляемых подразделениями.

⁵⁸ Статистические данные касаются только штаб-квартиры.

⁵⁹ Статистические данные касаются только закупок товаров и услуг и не затрагивают закупок продовольствия и транспорта/логистики.

⁶⁰ Статистические данные касаются только штаб-квартиры.

⁶¹ Статистические данные касаются и штаб-квартиры, и отделений на местах.

Приложение IV

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2013/1)

	Намечаемая отдала	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	Хабитат ООН	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-Женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	К действию	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	е	И			И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И				И	И	
Рекомендация 2	е	И			И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И				И	И	И
Рекомендация 3	с	И			И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И				И	И	
Рекомендация 4	с	И			И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И				И	И	
Рекомендация 5	с	Р			Р		Р		Р	Р		Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р				Р	Р	Р

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой
: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдала: **a:** усиление подотчетности; **b:** распространение передового опыта; **c:** улучшение координации и сотрудничества;
d: усиление контроля и соблюдения требований; **e:** повышение эффективности; **f:** значительная финансовая экономия;
g: повышение результативности; **o:** прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, Хабитат-ООН, УВКБ, БАПОР.