

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Исполнительный совет  
Годовая сессия

Рим, 3-6 июня 2014 года

# РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Пункт 6 повестки дня

*Для рассмотрения*

# R

Distribution: GENERAL

**WFP/EB.A/2014/6-G/1**

7 мая 2014 года

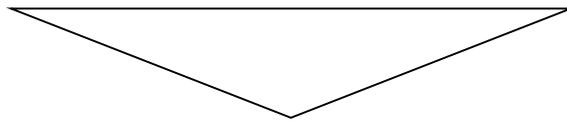
ORIGINAL: ENGLISH

## ДОКЛАД ВНЕШНЕГО АУДИТОРА О ЗАКУПКАХ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ В ВПП



Настоящий документ отпечатан в ограниченном количестве экземпляров. Документы  
Исполнительного совета размещены на веб-сайте ВПП (<http://www.wfp.org/eb>).

## ЗАПИСКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ СОВЕТУ



**Настоящий документ представлен Исполнительному совету для  
рассмотрения.**

Секретариат предлагает членам Совета, у которых могут возникнуть вопросы технического характера в связи с этим документом, обращаться к указанному ниже контактному лицу персонала ВПП, по возможности, заблаговременно до начала сессии Совета.

Директор по внешнему аудиту: г-жа Алка Р. Бхардвадж тел.: 066513-3071  
(Ms Alka R. Bhardwaj)

По всем вопросам, касающимся рассылки документации для Исполнительного совета, следует обращаться в Отдел обслуживания конференций (тел.: 066513 2645).

**Генеральный  
финансовый  
инспектор-ревизор  
Индии (ГИР)  
оказывает услуги по  
внешнему аудиту  
Всемирной  
продовольственной  
программы (ВПП).**

**Аудиторская  
проверка, проводимая  
ГИР, направлена на  
то, чтобы  
представить  
независимую позицию  
Всемирной  
продовольственной  
программе и  
повысить качество  
управления ВПП  
посредством  
конструктивных  
рекомендаций.**

**За дополнительной  
информацией просьба  
обращаться:**

**г-жа Алка Рехани**

**Бхардвадж**

**Директор по внешнему аудиту  
Всемирная продовольственная  
программа**

**Via Cesare Giulio Viola, 68/70  
00148 Рим, Италия.**

**Тел. : 0039-06-65133071**

**Эл. почта :**

**alka.bhardwaj@wfp.org**

*Доклад внешнего аудитора*

**Доклад о результатах аудита по  
закупкам продовольствия в  
ВПП**



**Генеральный финансовый инспектор-ревизор Индии**

## РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе Генерального финансового инспектора-ревизора Индии представлены результаты аудита Всемирной продовольственной программы (ВПП) в отношении ее показателей в области закупок продовольствия. ВПП, крупнейшая в мире гуманитарная организация, занимающаяся проблемами голода в мире, предоставляет продовольствие во многих самых отдаленных и уязвимых районах мира, в среднем, обеспечивая продовольствием до 90 млн. человек в год, включая 58 млн. детей. Она закупает более 2 млн. метрических тонн (МТ) продовольствия каждый год; по крайней мере, три четверти его поступает из развивающихся стран. В 2012 году ВПП приобрела 2,1 млн. тонн продовольствия на сумму 1,1 млрд. долл. США более чем в 90 странах. Поэтому эффективные закупки продовольствия имеют решающее значение для успешной реализации миссии ВПП.

Политика закупок ВПП направлена на "обеспечение того, чтобы соответствующие товары были доступны для получателей помощи со стороны ВПП своевременным и экономически эффективным образом. В соответствии с этим, закупки ВПП также должны быть честными и прозрачными". Финансовые правила ВПП далее гласят, что при прочих равных условиях, предпочтение будет отдаваться закупкам из развивающихся стран. Общая политика ВПП состоит в том, что закупки должны осуществляться у предварительно отобранных на конкурсной основе поставщиков. В сентябре 2008 года ВПП запустила инновационную программу поддержки развития сельского хозяйства и рынка, известной как "Закупки во имя прогресса" (P4P). Посредством программы P4P ВПП стремится испытать способы распространения части своих закупочных знаний среди мелких фермеров, которые получали бы от этого более непосредственную пользу, обладающих потенциалом для поставок продовольствия со стандартами качества, отвечающими требованиям ВПП. Пилотная программа осуществлялась в 20 странах в течение пяти лет с 2008 по 2013 годы. ВПП также все чаще использует Фонд форвардных закупок (ФФЗ) для приобретения продовольствия. ФФЗ отражает глобальный подход к финансированию, основанный на спросе, для закупок продовольствия, которое чаще всего распространяется в регионе / коридоре в ожидании индивидуальных проектных запросов. Закупки, осуществляемые в рамках ФФЗ, значительно возросли с 527.000 тонн в 2011 году до 800.000 тонн в 2012 году.

Основная цель проведенного нами аудита заключалась в том, чтобы оценить, насколько удовлетворяются указанные цели политики закупок и условия, предусмотренные в руководстве по вопросам закупок; риск отклонения от руководящих принципов повышает риск компромисса целей закупок, что подвергает риску репутацию организации. Наша аудиторская проверка деятельности по закупкам продовольствия в ВПП в целом была направлена на то, чтобы убедиться, что закупки продовольствия, осуществляемые ВПП, соответствуют политическим целям обеспечения рентабельности, эффективности, действенности, а также своевременного и прозрачного осуществления закупок. Мы охватили период (с августа 2011 года по июль 2013 года) в нашем аудите эффективности. Наша аудиторская проверка затронула штаб-квартиру ВПП в Риме, шесть страновых отделений (СО) три региональных бюро (РБ).

Мы отметили слабые места в планировании закупок ВПП, так как планы закупок не готовятся, что могло бы дать возможность планировать заранее, учитывая потребности, а также получить долгосрочные выгоды за счет цен.

Кроме того, подход ВПП в основном имеет реактивный, а не стратегический характер; поскольку закупки осуществляют тогда, когда выделяется финансирование.

В ВПП также отсутствует корпоративная стратегия поставок и мобилизации ресурсов.

На уровне штаб-квартиры мы наблюдали, что закупочная деятельность осуществляется строго по вертикали, которая определяется функциями, связанными с такими видами деятельности, как закупки, логистика, транспортное обслуживание и т.п., без прямых и обратных связей, чтобы сделать процесс закупок целостным, в связи с чем настоятельно необходимо осуществить переход к комплексному подходу, основанному на цепи поставок.

Мы отметили, что деятельность, связанная с реализацией новых инициатив ФФЗ и Р4Р, подвергается определенным рискам, которые еще не в полной мере устранены.

Мы наблюдали случаи слабого соблюдения политики и руководящих принципов, регулирующих закупки продовольствия в ВПП; в процессах администрирования контрактов; внутреннего контроля, регулирующего процесс закупок, и в своевременной доставке продовольственного зерна, которые необходимо преодолевать, чтобы обеспечить достижение цели, связанной с тем, чтобы получатели помощи были своевременно и эффективным образом обеспечены соответствующими продовольственными товарами. По нашему мнению, инструменты ИТ не очень эффективно отражают процессы закупок. Они также не распространяются на многие жизненно важные области информации, которые могли бы обеспечить добавочную ценность процессу закупок.

Что касается регулирования отношений с поставщиками, то мы обнаружили определенные недостатки, связанные с регистрацией и отбором поставщиков, проверкой их объектов, базой данных о поставщиках, приглашениями поставщиков для участия в торгах, отслеживанием выполнения контрактов поставщиками и т.д. Безопасность и качество продуктов питания представляют собой одну из сфер, которая вызывает беспокойство и требует решения за счет комплексной политики, основанной на подходе, обусловленном цепочками поставок. Мы также обнаружили недостатки, связанные с надлежащей проверкой поставщиков и наличием инспекторов по вопросам качества. Мы наблюдали определенные недостатки в функционировании надзорных органов и механизмов. Комитет по сырьевым товарам, транспорту и страхованию (КСТС) был не в состоянии осуществлять эффективный надзор за закупочной деятельностью, так как он не мог даже проводить свои заседания в соответствии с установленной периодичностью. Надзор со стороны СО/РБ над процессами закупок был слабым и для более эффективного контроля требуется соответствующий квалифицированный персонал.

Мы признаем тот факт, что ВПП закупает ежегодно в среднем 2 млн. тонн продовольствия и обеспечивает им отдаленные регионы мира, многие из которых страдают от конфликтов и перемещения населения. Что касается ВПП, то эти неблагоприятные и разнообразные рабочие сценарии требуют быстрой реакции, чтобы удовлетворять требованиям ситуации на местах. Мы признаем, что закупочные подразделения ВПП демонстрирует приверженность и профессионализм с точки зрения обеспечения того, чтобы до получателей помощи своевременно доходили качественные продукты питания, особенно в конфликтных зонах. Тем не менее, есть критические области, где ВПП необходимо укреплять и строить свою деятельность на основе существующих подходов, чтобы оптимизировать эффективность закупок, как резюмируется в наших рекомендациях ниже.

## СПИСОК РЕКОМЕНДАЦИЙ

### **Рекомендация 1 – Планирование закупок**

ВПП необходимо разработать комплексные «рамки планирования закупок», основанные на подходе цепочки поставок, которые применялись бы в штаб-квартире, РБ и СО. Эти рамки должны, среди прочего, содержать руководство по определению

ресурсов, необходимых для разработки стратегии мобилизации ресурсов и обеспечения поставок; обязать все подразделения (штаб-квартиру, РБ, СО) подготовить годовой план закупок; должен быть создан стандартный шаблон для плана закупок; следует определить ключевые показатели эффективности процесса закупок; и определить требования к отчетности в отношении периодического мониторинга и оценки процесса закупок.

**Рекомендация 2 – Осуществление новых инициатив в области закупок продовольствия: ФФЗ и Р4Р**

- a) ВПП может рассмотреть возможность проведения оценки эффективности и измерения результативности (оценки воздействия) ФФЗ.
- b) ВПП может рассмотреть вопрос о разработке всеобъемлющего руководства по управлению программой Р4Р, которое применялось бы в штаб-квартире, РБ и СО. Это руководство можно было бы разработать с далеко идущей целью интеграции программы Р4Р в общий план закупок ВПП на уровне штаб-квартиры, РБ и СО и устранения выявленных рисков с тем, чтобы сделать программу Р4Р эффективной.

**Рекомендация 3 – Соблюдение нормативно-правовой базы**

- a) ВПП может рассмотреть вопрос о пересмотре своей политики закупок пищевых продуктов, таких как питательные смеси, на основе освобождения от участия в конкурсе, с тем чтобы добиться своей цели обеспечения экономической эффективности закупок. Кроме того, использование освобождения от участия в конкурсе под предлогом срочности должно обеспечивать выполнение заявленной цели обеспечения своевременности и качества поставляемого продовольственного зерна, особенно в случае чрезвычайных ситуаций.
- b) Можно было бы также укрепить механизм обеспечения соблюдения изложенной политики и руководящих принципов закупок.

**Рекомендация 4 – Эффективность процесса закупок**

- a) ВПП может обеспечивать, чтобы инспекторы по составлению отчетов о количестве и качестве отличались от тех, на кого возложена ответственность за инспектирование поставщиков для определения их пригодности, чтобы избежать возможного конфликта интересов.
- b) Комитет по закупкам продовольствия в штаб-квартире и СО могли бы получать информацию о предварительных показателях деятельности поставщика с точки зрения качества и своевременности поставок, чтобы дать Комитету возможность принимать более обоснованные решения.
- c) ВПП необходимо продолжать стремиться иметь гибкое финансирование со стороны доноров, без каких-либо ограничений на закупки, для достижения большей экономической эффективности в области закупок.
- d) СО должны контролировать даты конечных обязательств (ДКО) / даты конечного распределения (ДКР) и обсуждать возможные проблемы со штаб-квартирой достаточно заблаговременно, чтобы не пришлось прибегать к закупкам в спешке для обеспечения соблюдения ДКО/ДКР или иметь случаи нарушения ДКО/ДКР.

**Рекомендация 5-Использование инструментов информационных технологий (ИТ)**

- a) ВПП должна стандартизировать использование системы In-Tend в СО и РБ, чтобы осуществлять более эффективный мониторинг тендерного процесса.
- b) Пробелы в системе WINGS II, относящиеся к деятельности поставщиков, договорные даты поставки, подробные сведения о недостатках и качестве пищевых продуктов и т. д. должны рассматриваться для обеспечения более

эффективного контроля над процессом закупок. Это сделало бы информацию о деятельности поставщиков более доступной, что представляется весьма важным при отборе поставщиков.

#### **Рекомендация 6 - Регулирование отношений с поставщиками**

ВПП необходимо ввести в действие надежную систему регулирования отношений с поставщиками на уровне штаб-квартиры, в РБ и СО, которая, в частности, должна обеспечивать:

- a) соответствие положениям руководящих указаний о регистрации всех новых поставщиков;
- b) полную базу данных о поставщиках для всех товаров и обновление этой базы данных на регулярной основе;
- c) расширение базы поставщиков для обеспечения более высокого уровня конкуренции и более эффективного расходования денежных средств;
- d) стандартизацию времени, предоставляемого для поставщиков с целью подготовки своих конкурсных предложений; и
- e) укрепление процедуры установления санкций в отношении поставщиков в связи с качеством или нарушением сроков поставок.

#### **Рекомендация 7 – Своевременность закупок**

Необходимо устанавливать ТВП с учетом сроков обработки и периода транспортировки. Необходимо обеспечить соблюдение устанавливаемого таким образом ТВП за счет надлежащего мониторинга.

#### **Рекомендация 8 – Качество продовольствия**

- a) ВПП необходимо свести воедино существующие политику и пособия, чтобы сформулировать и задокументировать корпоративную политику в области безопасности и качества продуктов питания, основанную на обеспечении качества и безопасности вдоль всей цепочки поставок.
- b) ВПП необходимо последовательно контролировать своих поставщиков на устойчивой основе для проверки качества продовольствия. Она может также рассмотреть вопрос о включении в контракты с поставщиками положения о гарантированных показателях качества.
- c) ВПП необходимо осуществлять отбор своих инспекторов на основе их технического потенциала, а не просто цены. Необходимо проводить на периодической основе обзоры таких инспекторов, так как доклады инспекторов о качестве и количестве представляют собой жизненно важный механизм обеспечения желаемых стандартов качества для контрактов ВПП на закупку.
- d) ВПП может также принять необходимые меры и учредить комитеты по качеству продовольствия во всех СО, чтобы решать вопросы качества и безопасности продуктов питания на уровне СО.

#### **Рекомендация 9 – Мониторинг и контроль**

- a) Необходимо пересмотреть роль КСТС и создать систему в РБ/СО для обеспечения более жесткого контроля за процессом закупок.
- b) В связи с переходом ВПП на новые методы закупок, важно обеспечить соответствие между имеющимися ресурсами и квалификацией персонала, чтобы эффективно и действенно осуществлять закупочную деятельность.



## А. ВВЕДЕНИЕ

### Стратегические цели

1. В Стратегическом плане ВПП на 2008-2013 годы излагаются пять целей организации:
  - спасение жизни и защита средств к существованию в чрезвычайных ситуациях;
  - предупреждение острого голода и инвестирование средств в обеспечение готовности к стихийным бедствиям и в меры смягчения их последствий;
  - восстановление и реконструкция условий для жизни и средств к существованию в ситуациях после конфликтов, стихийных бедствий или в переходных ситуациях;
  - сокращение масштабов хронического голода и недоедания; и
  - укрепление потенциала стран по сокращению масштабов голода, в том числе посредством стратегий передачи и осуществления закупок на местах.
2. Эти цели отражают меняющийся характер продовольственной помощи и голода, а также историю, опыт и сравнительные преимущества ВПП. Стратегический план знаменует собой исторический переход от ВПП как агентства продовольственной помощи к ВПП как агентству содействия в области продовольствия, с более тонким и широким набором инструментов (таких как ваучеры, денежные средства, закупки на местах и т.д.) для реагирования на критические потребности, связанные с голодом. Ее главной целью является снижение зависимости и поддержание правительственных и глобальных усилий по обеспечению долгосрочных решений проблем голода. Основными партнерами ВПП на переднем крае борьбы с голодом являются национальные и местные органы власти, а также местные общины. ВПП стремится повысить ценность путем проведения закупок таким образом, что усиливать предложение, объединяя взаимодополняющие мероприятия, проводимые другими.

### Категории программ

3. Операции ВПП делятся на четыре группы:
  - **чрезвычайные операции (EMOP)** проводятся в целях оказания продовольственной помощи для удовлетворения чрезвычайных потребностей;
  - **длительные операции по оказанию помощи и восстановлению (PRRO)** проводятся в целях оказания продовольственной помощи для удовлетворения долгосрочных потребностей в помощи и для обеспечения поддержки восстановлению после чрезвычайной ситуации;
  - **проекты по развитию (DEV)** проводятся для оказания поддержки экономическому и социальному развитию; и
  - **специальные операции (SO)** проводятся для восстановления и укрепления транспортной инфраструктуры, чтобы обеспечить быструю доставку продовольственной помощи и повысить координацию действий с ООН и другими партнерами путем предоставления обозначенных общих услуг.

## Закупка продовольствия ВПП

4. В 2012 году ВПП приобрела 2,1 млн. метрических тонн (МТ) продовольствия более чем на 1,1 млрд. долл. США, из которых более 50% представляли собой международные закупки, осуществляемые штаб-квартирой ВПП, а остальные представляли собой в основном местные / региональные закупки, осуществляемые страновыми отделениями (СО) и Региональными бюро (РБ). Закупки продовольствия штаб-квартирой осуществлялись под управлением Службы/Отдела закупок продовольствия (OSP), в состав которого в ходе основной части периода аудита входили три подразделения, отвечающие за международные закупки продовольствия, содействие закупкам продовольствия на местах и за обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов<sup>1</sup>. Закупки также осуществляются СО и РБ. Согласно Финансовому правилу 112.14, закупка продовольствия и связанной с ним упаковки осуществляется на основе международного конкурса или местной конкуренции в стране или странах, где имеется требуемый товар, для обеспечения экономически эффективной закупки, а при равных условиях, предпочтение будет отдаваться закупкам из развивающихся стран. Политика в области закупок продовольствия предусматривает, что в целях достижения прозрачности и экономической эффективности, закупки продовольствия будут осуществляться путем селективных торгов в отличие от публичных торгов. Прямое заключение контрактов предусматривается только в тех случаях, когда нет возможности провести конкурсные торги или когда они не отвечают лучшим интересам Программы. Новые инициативы, такие как Закупки во имя прогресса (P4P) и Фонд форвардных закупок (ФФЗ) также в настоящее время служат движущей силой закупок продовольствия ВПП. Надзор за процессом закупок осуществляется такими учреждениями, как Комитет по сырьевым товарам, транспорту и страхованию (КСТС), а также СО и РБ.

## В. НАША АУДИТОРСКАЯ РАБОТА

### Цели аудита

5. Наша аудиторская проверка была направлена на рассмотрение всех аспектов закупки продовольствия ВПП, чтобы убедиться в том, что закупка продовольствия выполняет политическую цель достижения рентабельности, экономической эффективности и своевременного осуществления закупок прозрачным образом. Цели / подцели аудиторской проверки заключались в том, чтобы оценить, в какой мере:
- I. Закупки планировались для достижения целей программы / проекта / чрезвычайной ситуации;
  - II. Реализация процесса закупок соответствует политике и руководящим принципам в области закупок;
    - a. Вид закупок (на основе конкурса, прямого контракта, P4P, ЕМОР, ФФЗ) был основан на оправданных соображениях экономии и был надлежащим образом подкреплён документами;

---

<sup>1</sup> Со второго квартала 2013 года они были реорганизованы в четыре подразделения, которые несут ответственность за закупки сырьевых товаров, обеспечение стратегических показателей и преодоление рисков, обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов, а также управление информацией и соблюдение.

- b. Было обеспечено соблюдение условий договора и какие меры принимались в случае нарушений;
- III. Процесс закупок был эффективным;
- IV. Инструменты ИТ были достаточными для обеспечения эффективного и прозрачного проведения закупок;
- V. Регулирование отношений с поставщиками со стороны ВПП было адекватным;
- VI. Соблюдалось требование о своевременности по каждому контракту;
- VII. Уделялось должное и желательное внимание вопросам качества продовольствия при закупках; и
- VIII. Осуществлялся мониторинг процесса закупок.

### Сфера действия аудита

6. Наша работа включала анализ документов и записей, а также проведение интервью с заинтересованными должностными лицами, как в штаб-квартире, так и в отобранных шести СО и в трех РБ. Данные, полученные от систем ИТ, также служили источником информации для аудита. Наше рассмотрение в основном было сосредоточено на периоде с августа 2011 по июль 2013 года. В случае необходимости рассматривались также данные / цифры за предыдущие годы. Репрезентативная выборка заказов (РО), в том числе контрактов в рамках программы Р4Р и ФФЗ, размещенных ВПП для закупки продовольствия, была отобрана для детального изучения в штаб-квартире и отдельных СО / РБ. Это рассмотрение было направлено на достижение наших целей аудита. Контракты отбирались на основе стоимости закупок и других областей риска, связанных, например, с заключением контрактов на проведение операций в чрезвычайных ситуациях. Если требовалась конкретная информация от СО и РБ, то она запрашивалась с помощью вопросников аудиторскими группами, посещающих эти отделения и бюро. Эти ответы были соответствующим образом включены в настоящий доклад.

### Критерии аудита

7. Показатели деятельности ВПП в области закупок продовольствия оценивались на основе ее собственных стратегических целей и конкретных политики / правил / положений / директив, сформулированных ею для управления закупками. Базовыми документами служили Руководство по закупкам и стандартные операционные процедуры (СОП), изданные для регулирования функции по закупкам.

### Методология аудита

8. Мы обсудили цели, масштабы и методологию аудиторской проверки с руководством в штаб-квартире в Риме во время конференции перед началом работы, которая состоялась 9 сентября 2012 года. Мы также обсудили наши результаты аудита с руководством на конференции по окончании работы 4 октября 2012 года. Наша аудиторская команда, работавшая на местах, также проводила совещания в начале работы и после ее завершения в СО и РБ, чтобы обсудить предварительные наблюдения аудита и получить недвусмысленные ответы.

## Выражение признательности

9. Мы благодарим руководство ВПП в штаб-квартире, а также в РБ и СО за сотрудничество и помощь, оказанную нам на всех этапах аудита.

## С. ВЫВОДЫ АУДИТА

### И. Планирование закупок

10. Пункт 10.2 Руководства по закупкам продовольствия ВПП предусматривает подготовку Плана закупок продовольствия. Он указывает, что план закупок должен быть разработан в тесном сотрудничестве с оперативными подразделениями, занимающимися вопросами логистики, программ и ресурсов с учетом предполагаемых потребностей получателей помощи, ожидаемого наличия товаров на рынке, излишков после сбора урожая, вероятного наличия денежных средств и т.д.
11. Мы отметили, что ВПП не имеет годового стратегического плана закупок продовольствия для всей организации в целом, в котором определялись бы области повышения эффективности, например за счет сокращения времени на выполнение заказа и сокращения затрат на совершение закупок. ВПП также не создала корпоративную стратегию источников и поставок, в которой определялась бы стратегия по каждой конкретной категории товара, основанная на географическом регионе.
12. Мы отметили, что на уровне штаб-квартиры подход ВПП в основном имеет реактивный, а не стратегический характер, поскольку закупки осуществляются тогда, когда выделяется финансирование. Мы также отметили, что деятельность в области закупок в значительной степени строится по вертикали и определяется функциональными обязанностями, связанными, например, с закупками, транспортом, логистикой и т.д.
13. В РБ и СО, проверенных нами, мы обнаружили, что отсутствуют годовые планы закупок для РБ / СО в целом, в которых консолидировались бы требования всех проектов. В связи с этим, положение, отмеченное в различных СО / РБ, было следующим:
- В СО в Сальвадоре, на основе имеющегося финансирования, закупки предполагается осуществлять, когда цены достигают самого низкого уровня.
  - В СО в Йемене и СО в Эфиопии закупки осуществлялись по спотовой цене, когда были в наличии ресурсы. СО Эфиопии разработало стратегию закупок, которая включает возможность учета сезонных колебаний цен, чтобы обеспечивать закупку максимального объема продовольствия на месте, и это было предусмотрено для реализации в 2014 году.
  - В СО в Буркина-Фасо планирование закупок осуществлялось с учетом лучших времен, в то время как в РБ в Дакаре план закупок на 2014 год строился с учетом урожая, времени года и т.д., хотя в предыдущие годы основными критериями были наличие продовольствия и цена на него.

14. ВПП заявила в октябре 2013 года, что до появления Фонда форвардных закупок (ФФЗ<sup>2</sup>) операции по закупкам можно было начинать только после получения финансирования со стороны доноров. ФФЗ предоставил платформу, содействующую стратегиям финансирования закупок товаров, которые разрабатываются в сотрудничестве с подразделениями по программе, транспортировке и логистике. В настоящее время разрабатываются планы обеспечения финансирования на местах; СО в Эфиопии начало процесс, который будет обеспечивать информацию для включения в региональные и глобальные меры, направленные на формирование стратегии 2014 года по вопросам финансирования и доставки. Было также отмечено, что оно тесно сотрудничает с СО и функциональными подразделениями для разработки стратегий поставок и планов закупок на основе объемов спроса. Эта работа имеет межфункциональный характер и требуется комплексного подхода вдоль цепочки поставок, в котором в дополнение к соображениям, связанным с товарными группами, учитывался бы также фактор транспортировки и хранения; недавний обзор процесса деловой активности также подтвердил это и Рабочая группа разрабатывает ключевые показатели эффективности для цепочки поставок.
15. В штаб-квартире ВПП мы наблюдали, что средства на закупки продовольствия определялись потребностями программы и реакцией доноров. Было отмечено, что с 2013 года План управления (2014-2016 гг.) будет включать в себя элемент прогнозирования финансирования и операционных требований, с оценкой дефицита финансирования, помимо плана приоритетов на местах. Мы отметили, что анализ дефицита финансирования и последствий для программ был осуществлен и представлен Исполнительному совету в ноябре 2013 года. Мы считаем, что этот анализ нужно будет постоянно уточнять для оценки фактических потребностей в продовольствии / спроса со стороны получателей помощи в СО в целом и использовать эти материалы для планирования закупок на следующий год.

#### **Рекомендация 1**

**ВПП необходимо разработать комплексные «рамки планирования закупок», основанные на подходе цепочки поставок, которые применялись бы в штаб-квартире, РБ и СО. Эти рамки должны, среди прочего, содержать руководство по определению ресурсов, необходимых для разработки стратегии мобилизации ресурсов и обеспечения поставок; обязать все подразделения (штаб-квартиру, РБ, СО) подготовить годовой план закупок; должен быть создан стандартный шаблон для плана закупок; следует определить ключевые показатели эффективности процесса закупок; и определить требования к отчетности в отношении периодического мониторинга и оценки процесса закупок.**

---

<sup>2</sup> ФФЗ отражает глобальный подход к финансированию, основанный на спросе, принятый с июня 2011 года в качестве корпоративного подхода для закупок продовольствия, который чаще всего распространяется в регионе в ожидании индивидуальных проектных запросов.

## **II. Осуществление новых инициатив в области закупок продовольствия: ФФЗ и программа Р4Р**

16. Мы рассмотрели инициативы области закупок, такие как Фонд форвардных закупок (ФФЗ) и программа Закупки во имя прогресса (Р4Р) и наши выводы содержатся в последующих пунктах.

### **Фонд форвардных закупок**

17. ФФЗ направлен на ускорение поставок продовольствия получателям помощи за счет осуществления форвардных закупок продовольствия, на основе агрегированных потребностей проекта для региона или субрегиона, даже еще до получения запроса со стороны СО. Созданный в качестве пилотного проекта в 2008 году, он превратился в новый корпоративный подход, начиная с июня 2011 года, направленный на обеспечение своевременных, стратегических, экономически эффективных и гибких закупок с упором на удовлетворение глобальных потребностей ВПП и прогнозов относительно дефицита.
18. Мы отметили, что за счет ФФЗ выигрыш в сроках исполнения поставок продовольствия составил в среднем 64 дня для СО, а количество типов продовольствия, закупаемых через ФФЗ, увеличилось с семи в 2011 году до десяти в 2012 году.
19. Мы отметили, что в обзорном докладе ФФЗ за январь 2013 года<sup>3</sup> подчеркивается необходимость увеличения актуальности и эффективности ФФЗ для повышения операционной эффективности ВПП, а также отмечаются риски, связанные с подходом на основе ФФЗ. Мы спросили о стратегии, сформулированной для смягчения выявленных рисков. В своем ответе ВПП заявила в октябре 2013 года, что риски и возможности были определены и что внимание будет уделяться обеспечению того, чтобы:
- товары обеспечивались финансированием в оптимальные сроки и по оптимальным ценам с учетом общих стоимостных факторов вдоль всей цепочки поставок;
  - посредством планирования и анализа проблем финансирования продовольствия, возможности для финансирования в рамках программы Р4Р учитывались и рассматривались надлежащим образом, чтобы предотвратить риск, связанный с упущенными возможностями для осуществления местных закупок;
  - поддерживался соответствующий баланс между продовольственными передачами и переводами наличных денег и ваучеров (и других не связанных с продовольствием методов передачи); и
  - более значительный объем товаров приобретался в самые благоприятные времена (часто сразу после сбора урожая), когда может быть достигнута значительная экономия средств, особенно при низких ценах.

---

<sup>3</sup> Обзор Фонда форвардных закупок (ФФЗ) ВПП был выпущен Консультативной группой ВПП по форвардным закупкам с целью обзора прогресса по расширению фонда с момента начала осуществления в июле 2011 года нового корпоративного подхода, основанного на спросе, к форвардным закупкам.

**20. Измерение показателей ФФЗ.** Мы отметили, что ВПП не осуществляет оценку воздействия и данных об экономии затрат в рамках стандартной процедуры оценки эффективности ФФЗ. Согласно ВПП, вопрос об измерении результатов деятельности (оценка воздействия) может быть рассмотрен на более позднем этапе, когда процесс будет иметь более консолидированный характер и когда основные целевые показатели будут последовательно достигаться в течение нескольких лет. Что касается экономии затрат, то было заявлено, что анализ не проводился, так как все фактические контракты заключались функциональными подразделениями после процедур конкурсных торгов и т.д. Мы, однако, считаем, что ВПП может рассмотреть возможность осуществления такого мероприятия, тем более, что она стремится расширить деятельность ФФЗ.

### **Закупки во имя прогресса**

**21.** В сентябре 2008 года ВПП запустила инновационную программу поддержки развития сельского хозяйства и рынка, известную как "Закупки во имя прогресса" (Р4Р). Пилотная программа осуществлялась в 20 странах в течение пяти лет с 2008 по 2013 годы. Посредством программы Р4Р ВПП стремится испытать способы распространения части своих закупочных знаний среди мелких фермеров, которые получали бы от этого более непосредственную пользу, обладающих потенциалом для поставок продовольствия со стандартами качества, отвечающими требованиям ВПП. Концепция Р4Р заключается в том, чтобы содействовать развитию сельскохозяйственных рынков таким образом, чтобы к 2013 году, по крайней мере, 500 000 мелких фермерских хозяйств с низким уровнем доходов, половину из которых составляли бы женщины, производили бы излишки продовольствия, которые можно было бы сбывать на рынке и продавать их по справедливой цене, чтобы увеличить свои доходы. За период с 2011 по 2013 годы ВПП закупила 161 254 тонны продовольствия в рамках программы Р4Р.

**22.** Что касается управления программой Р4Р на уровне штаб-квартиры, то мы отметили следующее:

- **Руководство / Обзор в рамках программы Р4Р.** Штаб-квартира предложила рекомендации по Р4Р в виде руководящих документов (1-9) за период с 2009 по 2011 годы по различным вопросам, связанным с Р4Р. Тем не менее, ключевые показатели эффективности штаб-квартирой ВПП не были разработаны для осуществления анализа и мониторинга программы Р4Р.
- **Расширение базы поставщиков.** ВПП взаимодействовала с заинтересованными сторонами, чтобы расширить свою базу поставщиков, поскольку большинство из ее поставщиков в рамках программы Р4Р составляли мелкие фермеры. Мы считаем, что в целях дальнейшего расширения программы Р4Р и распространения ее на другие страны, помимо пилотных стран, возможно, потребуется разработать корпоративную стратегию для расширения закупок у мелких землевладельцев не только в странах, в которых реализуется программа Р4Р, и исследовать различные модели их привлечения. ВПП заявила в декабре 2013 года, что в соответствии со стратегическими целями ВПП, штаб-квартира занималась разработкой стратегии ВПП в области закупок, включающей важный компонент закупок у мелких фермеров.

- **Задержки в поставках.** Было отмечено, что ВПП сообщали о задержках в поставках в странах, участвующих в программе Р4Р, учитывая запланированные и фактические сроки поставок, особенно со стороны фермерских организаций со средним и низким потенциалом в 2008-2013 годах. Средние сроки поставок колебались от 225 дней в Либерии до 22 дней в Буркина-Фасо. Задержки отмечались в 19 странах, причем максимальный уровень в 118 дней был зафиксирован в Либерии, а в целом, задержки по контрактам в рамках программы Р4Р составляли в среднем 28 дней.
- **Нарушения обязательств по контрактам.** ВПП также отслеживает процентную долю нарушений по контрактам в рамках программы Р4Р, причем было установлено, что нарушения были зафиксированы примерно в 22% случаев от общего количества по контрактам, в частности в СО в Кении, Эфиопии, Гватемале, Объединенной Республике Танзании и в ряде других стран. Мы обнаружили, что ВПП не планирует включать положения об обязательствах выполнения контракта в тексты контрактов, заключаемых с фермерами в рамках программы Р4Р. ВПП заявила в декабре 2013 года, что пока нет ясности в отношении того, позволят ли такие положения сократить нарушения контрактов в контексте фермерских организаций, однако меры были приняты, которые сейчас проходят проверку в Кении.

**23. Среднесрочная оценка.** Мы отметили, что среднесрочная оценка хода осуществления программы Р4Р, выполненная Управлением по оценке в 2011 году, позволила выявить следующие вопросы, связанные с осуществлением программы Р4Р: программа Р4Р в целом представляется более дорогостоящим способом приобретения продовольствия, чем стандартные закупки, осуществляемые на местах; риски не были в достаточной степени изучены, особенно в отношении работы с мелкими фермерами, обладающими незначительными финансовыми или иными активами, а также в отношении сопутствующих проблем, таких как неурожай и падение цен; на надежность ВПП как партнера повлияли такие вопросы, как оперативные трудности приобретения зерна в соответствии с ожиданиями мелких сельхозпроизводителей, а также стратегический отход ВПП от поставок продовольственной помощи; закупки по программе Р4Р признаются, как правило, менее экономически эффективными, чем закупки вне рамок программы Р4Р, когда учитываются такие факторы, как расходы на управление, а также амортизационные расходы на инвестиции для обеспечения предложения; и значительная часть продаж в рамках программы Р4Р осуществляется небольшим числом более продуктивных мелких фермеров и валовой доход, который эти фермеры получают за счет программы Р4Р в Африке, составил около половины целевого уровня.

**24.** Мы заинтересовались мерами, принятыми по вопросам, выявленным в ходе среднесрочной оценки. В своем ответе в декабре 2013 года ВПП заявила, что ВПП поддерживает партнерские отношения со сторонами, обеспечивающими предложение, для создания потенциала фермеров в области сельскохозяйственной практики и надлежащего использования ресурсов; ВПП поставила перед собой цель в ближайшем будущем обеспечивать 30% помощи в виде денежных средств и ваучеров, однако продовольственная помощь в ее традиционной форме по-прежнему остается важной частью операций ВПП; программа Р4Р является пилотной инициативой и поэтому некоторые условия закупок оказываются более

затратными, чем другие, но в долгосрочной перспективе, когда будет обеспечено создание потенциала и поставщики станут самостоятельными, закупки могут стать рентабельными; анализ инвестиций и анализ эффективности затрат в настоящее время осуществляется совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) наряду с оценкой данных.

25. Мы рассмотрели ход реализации программы Р4Р в отобранных нами СО и РБ, и наши замечания сводятся к следующему:

- В СО таких стран как Гондурас, Сальвадор и Йемен, планы спроса, составленные СО, не включают деятельность по программе Р4Р. В СО в Буркина-Фасо мы отметили, что критерии присуждения контракта фермерской организации не были зафиксированы в разрешении на выдачу РО, а технические требования ВПП не были ясными. Мы считаем, что основные детали, такие как критерии отбора поставщиков, подробная спецификация товара и т. д. должны быть подробно изложены при выдаче разрешения на закупку.
- В СО Эфиопии недостатки в рамках закупок по программе Р4Р составили 14.224,75 тонн стоимостью в 5.887.184,69 долл. США (2010-2013 годы). Мы проанализировали подробные данные о поставщиках, которые допустили недостачу в период 2010-2012 годов, и отметили, что некоторые поставщики допускали такие нарушения дважды. Были также случаи, когда контракты с кооперативными союзами заключались не каждый год, несмотря на удовлетворительные результаты. Наш анализ данных в системе WINGS II показал, что задержки в поставках по контрактам в рамках программы Р4Р, заключенным с СО Эфиопии, составляли от одного до 108 дней.

#### **Рекомендация 2**

- а) ВПП может рассмотреть возможность проведения оценки эффективности и измерения результативности (оценки воздействия) ФФЗ.**
- б) ВПП может рассмотреть вопрос о разработке всеобъемлющего руководства по управлению программой Р4Р, которое применялось бы в штаб-квартире, РБ и СО. Это руководство можно было бы разработать с далеко идущей целью интеграции программы Р4Р в общий план закупок ВПП на уровне штаб-квартиры, РБ и СО и устранения выявленных рисков с тем, чтобы сделать программу Р4Р эффективной.**

### **III. Соблюдение нормативно-правовой базы**

26. Продукты закупаются ВПП с использованием методов заключения контрактов на основе конкурсных торгов и прямого договора (отказ от конкурса), хотя конкурсные торги представляют собой общую политику. Мы тщательно изучили процедуру закупок с точки зрения соблюдения установленной политики ВПП для обеспечения экономической эффективности, а также честности и прозрачности. Мы также рассмотрели закупки, осуществляемые в рамках ЕМОР, чтобы определить, соблюдаются ли в их рамках установленные требования в отношении политики и руководящих принципов закупок. Пробелы, отмеченные в этой связи в штаб-квартире и на местах, рассматриваются в последующих иллюстративных случаях.

**27. Закупка зерновых смесей *super cereal plus* путем отказа от конкурсных торгов.** Мы отметили, что существует тенденция к увеличению закупок продуктов питания, таких как пищевые смеси *super cereal plus* (*смесь кукурузы с соей*) (CSB+ +) посредством отказа от процедуры конкурса. В течение 2011 посредством отказа от процедуры конкурса было закуплено в общей сложности 10.591,47 тонн смесей категории CSB ++ на общую сумму в 45.242,52 долл. США, в то время как в 2012 году было закуплено 43.748,80 тонн смесей категории CSB ++ на общую сумму в 103.958,44 долл. США. В 2013 году (до июля 2013 г.) было закуплено уже 14.682,70 тонн смесей категории CSB ++ на сумму в 40.832,08 долл. США посредством отказа от процедуры конкурса. Мы отметили, что закупка специализированных продуктов, таких как смеси категории CSB ++, посредством отказа от процедуры конкурса объяснялась внешними (нездоровыми) факторами в отличие от отказа от этой процедуры конкурса по оперативным соображениям, вызванным чрезвычайными ситуациями. Это также не согласуется с политикой ВПП, направленной на обеспечение надлежащих продовольственных товаров для получателей помощи экономически эффективным образом. КСТС на своем совещании (апрель 2013 г.) также выразил озабоченность по этому вопросу. ВПП заявила, что она поддерживает создание условий для производства этих продуктов на месте, и этот вопрос будет рассмотрен в рамках стратегии поставок специализированных питательных продуктов, которая в настоящее время разрабатывается.

**28. Задержки в поставках для проектов ЕМОР, осуществляемых путем отказа от конкурсных торгов.** В СО Эфиопии мы рассмотрели закупку 195,48 тонн готовых к использованию пищевых добавок (RUSF) на общую сумму в 725.200,00 долл. США, которые должны были использоваться в рамках проекта ЕМОР для получателей помощи, серьезно пострадавших от нынешней засухи в районе Африканского Рога. В связи со срочным характером этой помощи, закупки осуществлялись путем прямого приобретения. Указанная цена поставщика была выше, чем цена импортного паритета<sup>4</sup> на 218 долл. США за тонну, однако в связи с заявленными исключительно настоятельными потребностями, Комитет по закупке рекомендовал осуществить закупку по цене поставщика, что было одобрено КСТС 9 августа 2011 года. Мы отметили, что первая партия в 40 тонн была отправлена с задержкой почти на месяц после установленной даты отправления. Вторая и третья партии были доставлены с задержкой в три и четыре месяца, соответственно. Таким образом, проект ЕМОР пострадал даже несмотря на то, что СО пошло на отказ от проведения прямого конкурса из-за срочного характера потребностей, а также заплатило более высокую цену.

**29. Ненадлежащее осуществление региональных закупок для проекта ЕМОР.** В РБ Найроби, мы наблюдали задержки в закупке белого сахара для проекта ЕМОР. Штаб-квартира ВПП выпустила 22 мая 2012 года требование (PR) для региональной закупки в Уганде 9,5 тонн белого сахара с датой требуемого

---

<sup>4</sup> Импортный паритет представляет собой сравнение цены за тонну одного и того же продовольственного товара после его транспортировки в один и тот же конечный пункт назначения из своего источника. Сотрудники по закупкам ВПП проводят сравнение этой стоимости на местных, региональных и международных рынках.

времени прибытия (ТВП) 15 июля 2012 года. Объявление о проведении торгов было направлено РБ пяти поставщикам в Уганде 13 июня 2012 года, в том числе одному поставщику, против которого была возбуждена процедура приостановления его участия. Были получены две действительные заявки, однако торги были отменены, поскольку самую низкую цену предложил поставщик, против которого была начата процедура приостановления участия. РБ вновь выпустило объявление о торгах 8 августа 2012 года в Кении, но соглашение было подписано только 17 сентября 2013 года. Хотя срок поставки в соответствии с контрактом был установлен на период с 5 октября по 30 октября 2012 года, задержки и ошибки в инспекции товара привели к дальнейшим задержкам и сахар был окончательно доставлен в Кампалу 14 декабря 2012 года. РБ заявило, что задержка в процессе закупки повлияет на распределение продовольствия; однако, кредиты и займы обычно предоставлялись, по возможности, как ретроактивный вариант в случае задержки поставки.

**30. Задержка в подписании контракта привела к частичной поставке.** В одном случае в СО в Йемене мы отметили, что несмотря на то, что заявка на закупку (РО) была размещена 6 мая 2013 года для удовлетворения потребности программы в 6900 тонн пшеничной муки до 30 мая и дополнительно 5.300 тонн до 15 июня, контракт был подписан только 29 мая 2013 года. Доклад, содержащий обзор количества и качества (Q & Q)<sup>5</sup> показал, что 5.546 тонн были отправлены 15 июня, в то время как данные, зафиксированные в уведомлении о поступлении товара (УПТ), свидетельствуют, что до 15 июня только 3.387,50 тонн были размещены в системе. Кумулятивные поставки достигли 9.810 тонн по состоянию на 4 июля 2013. Отдел по закупкам в своем ответе указал, что они ничего не получили из подразделения этой программы относительно негативного воздействия указанной выше задержки. Этот ответ следует рассматривать в свете того факта, что было категорически подчеркнута, что непрерывные поставки по программе должны обеспечить поступление 12.200 тонн до 15 июня, но сам контракт был подписан 29 мая, всего за день до даты доставки первой партии 30 мая.

**31. Отсутствие координации между СО, использующими ФФЗ, становится причиной задержки закупок и нарушения бесперебойных поставок в рамках ЕМОР.** Мы отметили случай закупки 2000 тонн бобов через коридор ФФЗ-Джибути в СО в Йемене для распределения в мае 2013 года в рамках ЕМОР-200451. Отдел по бюджету и программе (RMBP) штаб-квартиры выдал сертификат по продажам ФФЗ<sup>6</sup> для этой же цели 27 февраля 2013 года. Из общего объема в 2000 тонн бобов, СО в Йемене одобрил заем на 500 тонн для СО Эфиопии с погашением не позднее июня 2013 года. Мы отметили, что СО Эфиопии закупило 1.500 тонн фасоли в Эфиопии в местной валюте, а не в долларах США, что привело к юридическим ограничениям для его экспорта. В результате, СО в Йемене вынуждено было начать процедуру международной закупки. Кроме того, СО Эфиопии не смогло погасить кредит, так как поставщик объявил о банкротстве при подготовке экспортных документов. Таким образом, пробелы в координации

<sup>5</sup> Обзор количества и качества представляет собой подробное расследование инспектором по сырьевым товарам, поставляемым поставщиком, и включает в себя отбор и анализ проб.

<sup>6</sup> Это документ, передаваемый между покупающим СО и организационным продающим подразделением (Специальный счет ФФЗ).

с СО Эфиопии привели к задержкам в закупке фасоли и к нарушениям в бесперебойных поставках. СО в Йемене зафиксировало в извлеченных уроках, что закупки за счет ФФЗ можно было бы эффективно использовать в рамках плавающих тендеров ФФЗ в Эфиопии, при условии что часть закупок была бы конкретно предназначена для потенциального экспорта еще до присуждения контракта.

**32. Короткий промежуток времени между выпуском заказов на закупки (РО).**

Анализ РО за период с августа 2011 года по октябрь 2013 года в СО Эфиопии и СО в Йемене показал, что в течение коротких периодов времени выпускались РО на закупку одних и тех же товаров. Мы считаем, что создание дополнительных заказов на поставку в течение таких коротких периодов времени, например, в течение одного дня в некоторых случаях, отражает необходимость укрепления планирования закупок. Это не только увеличивает объем работы, требуемого времени и затрат на транзакции для СО, но также может не позволить миссии получить лучшую цену или экономию за счет эффекта масштаба, связанного с крупными закупками. СО в Йемене в своем ответе указало, что оно всегда стремилось обеспечить заблаговременное планирование закупок при условии получения пожертвований и соблюдения сроков закупки, но такая практика не соблюдалась строго в 2013 году.

**33. Отказ от включения положения об обязательном исполнении приводит к частичной поставке/задержке поставки.**

СО в Йемене был заключен контракт на закупку 13 338 тонн зерна пшеницы 28 мая 2012 с одним из двух поставщиков, подавших заявку на участие в торгах, с датой поставки в течение периода с 9 июня 2012 года по 30 июня 2012. Однако поставщик просрочил поставку и начал поставки с 23 июня 2012 года и смог поставить товар установленного качества только в объеме 4.736,20 тонн до сентября 2012 года. Контракт был в конце концов расторгнут в октябре 2012 года на основании качества. СО попросило представить сертификат гарантии исполнения контракта (который следовало представить в течение пяти дней с момента подписания договора) лишь тогда, когда поставщик нарушил условия по контракту. В своем ответе в декабре 2013 года СО отметило, что поставщик был выбран на основе оценки, проделанной в 2010 году Региональным директором по закупкам, и он был убежден, что сможет поставить требуемое количество таким образом, чтобы избежать увеличения стоимости через повторные торги. Мы считаем, что СО нужно проявлять осторожность в управлении контрактами, а также стремиться получать гарантии исполнения контракта в надлежащее время, чтобы справиться с такими нарушениями.

**34. Даты поставок не фиксируются в соответствии с требованиями.**

В СО в Йемене мы заметили, что в одном РО дата подачи заявки на торги была зафиксирована 11 мая 2013 года, а срок действия результатов торгов был установлен до 11 июня 2013 года, хотя срок поставки был зафиксирован на период с 20 мая по 20 июня 2013 года. Контракт был в конце концов подписан 4 июня 2013 года со сроками поставки с 17 июня по 10 июля 2013 года. Внимательное изучение письма с отказом от одного из поставщиков показало, что он мог бы принять участие в процессе торгов, если бы сроки поставки были зафиксированы на июнь-июль. Датой поставки как указано в Межведомственном меморандуме для этого требования о закупках был также установлен период с 30 мая по 20 июня. Таким образом, сроки, упомянутые в документе, были гораздо раньше, чем

даты, когда СО хотело закупать пшеницу. Решение о закупках либо не соответствовало цели поставки, либо не обеспечивало добросовестной конкуренции с минимальным количеством в три заявки. На самом деле, задержка в подписании контракта привела к переносу даты поставки на июль. СО ответило, что они хотели начать поставку раньше, чтобы завершить ее до начала священного месяца Рамадан (июль 2013 года), когда предполагался огромный спрос на пшеницу и высокие цены. Кроме того, оно заявило, что Группа по закупкам была создана в феврале 2012 года и деятельность в этой области будет совершенствоваться за счет улучшения коммуникации.

### Рекомендация 3

- a) **ВПП может рассмотреть вопрос о пересмотре своей политики закупок пищевых продуктов, таких как пищевые смеси *super cereal plus*, на основе освобождения от конкурса при заключении контракта, с тем чтобы добиться своей цели обеспечения экономической эффективности закупок. Кроме того, использование освобождения от конкурса для обеспечения закупок под предлогом срочности должно обеспечивать выполнение заявленной цели обеспечения своевременности и качества поставляемого продовольственного зерна, особенно в случае чрезвычайных ситуаций.**
- b) **Можно было бы также укрепить механизм обеспечения соблюдения изложенной политики и руководящих принципов закупок.**

## IV. Процедура обеспечения эффективности закупок

35. Мы рассмотрели процедуру закупок, используемую штаб-квартирой ВПП и подразделениями на местах, чтобы оценить, насколько эта процедура закупок обеспечивает своевременный, экономичный и эффективный характер закупок. Наши замечания подробно изложены в следующих пунктах.

36. **Внутренний контроль за процедурой закупок.** Риски, связанные с процедурой закупок, которой следуют в ВПП, были внимательно рассмотрены и наши замечания подробно изложены ниже:

- i. **Долгосрочные соглашения с инспекторами.** Перед отгрузкой продовольствия должно быть осуществлено обследование количества и качества инспектором, с которым ВПП, как правило, должна заключать долгосрочный контракт / соглашение (LTA). Долгосрочное соглашение включает такие мероприятия, как проверки при загрузке, инспекцию на территории предприятия, отбор проб пищевых продуктов в лабораториях; после чего инспектор представляет ВПП доклад о количестве и качестве. Мы отметили случаи, когда появилась возможность конфликта интересов, так как инспектор по оценке количества и качества был тем же, что и инспектор, который был отобран для проверки квалификации поставщика для поставок ВПП. ВПП заявила, что после оценки рисков, присущих этому предполагаемому конфликту интересов, был сделан вывод, что информация, получаемая от инспектора о поставщиках, имеет большое значение, и поэтому было принято решение пойти на этот риск. Информация от инспекторов также дополняла данные из других источников, таких как веб-сайты поставщиков, ссылки, местные отделения ВПП, общественная информация, аудиторские отчеты и финансовая информация. На наш

взгляд, ВПП должны быть приняты надлежащие меры, чтобы защитить себя от этого риска сговора.

- ii. **Собрания Комитета по закупкам.** Комитет по закупкам продовольствия (КЗП) штаб-квартиры созывает совещание, которое называют Совещанием Комитета по закупкам (СКЗ)<sup>7</sup>, в рамках которого проводится оценка и даются консультации по решению о закупке с точки зрения цены и поставщика. Помимо информации о ценах, а также сведений о дате поставки и порте разгрузки, представляемой поставщиком в заявке на участие в конкурсе, как было отмечено, на рассмотрение СКЗ не представляется никакой другой материал. Поскольку цена и своевременность поставки зависят от таких факторов, как предварительные показатели поставщика в отношении качества и своевременности поставок, то мы считаем, что СКЗ можно было бы также предоставлять эту информацию, чтобы сделать решение более обоснованным. ВПП заявила, что если СКЗ требуется дополнительная информация, то она всегда предоставляется. Тем не менее, мы считаем, что эта информация должна предоставляться Комитету заранее.
- iii. **Контрактные документы.** Контрактные документы, как правило, подписывают продавец, а также ВПП. Вместе с тем, были найдены экземпляры, на которых не были обнаружены даты. Мы считаем, что необходимо обеспечить, чтобы в свете правовых требований в подписанных контрактах фиксировались даты. В некоторых случаях в контракте также отсутствовала подпись поставщика, что не является хорошей практикой. ВПП заявила, что ВПП и поставщик обязаны подписывать контракт о купле-продаже и ставить дату в нем и будут приняты меры для обеспечения того, чтобы это требование выполнялось во всех контрактах.
- iv. **Администрирование контрактов.** Соблюдение условий договора необходимо регулярно контролировать таким образом, чтобы гарантировать, что количество, обусловленное в рамках конкурса, было своевременно поставлено и чтобы продовольствие отвечало требуемым параметрам качества. В связи с этим, мы отметили следующее:

- a. Подразделение закупок в штаб-квартире осуществляет контроль за процессом поставки в основном через инспекторов по контролю за количеством и качеством, которые нанимаются ВПП для поддержания контактов с отобранным поставщиком для оценки качества и количества отгружаемого продовольствия. Мы обнаружили, что не было никакого официального механизма, через который подразделение штаб-квартиры по вопросам закупок могло бы поддерживать контакты непосредственно с поставщиком по вопросу о графике и качестве поставок. Признавая тот факт, что отслеживание графиков поставок представляет собой громоздкий и трудоемкий процесс, необходимо противодействовать этой угрозе с помощью контрольного механизма. Мы также признаем тот факт,

---

<sup>7</sup> СКЗ представлено членом из транспортного подразделения, сотрудником отдела по закупкам и, как правило, тремя другими должностными лицами, из которых один председатель и два члена.

что сотрудники подразделения штаб-квартиры по вопросам закупок были очень осведомлены о сроках поставок. ВПП признал, что требуется более формальный механизм, который будет рассматриваться после реализации новой информационной системы отслеживания товара (LESS) и за счет ввода в нее графика поставок по каждому заказу. Что касается качества, то было заявлено, что этот процесс станет более структурированным после реализации программы FOQUS<sup>8</sup>, которая представляет собой новый инструмент для отслеживания в режиме реального времени проблем качества и количества.

- b.** Подразделение штаб-квартиры по вопросам закупок заключило долгосрочное соглашение об инспекции количества и качества продовольствия с шестью учреждениями, в соответствии с континентами, на которых расположены порты доставки. Мы отметили, что во многих случаях, когда истекали долгосрочные соглашения с учреждениями, ближе всех расположенными к порту доставки, после размещения контракта на поставки продовольствия, подразделение штаб-квартиры по вопросам закупок вынуждено было приглашать к участию в тендере на услуги инспектора количества и качества. Хотя это не влияло на сроки поставок, мы считаем, что необходимо обновлять долгосрочные соглашения с различными поставщиками вместо того, чтобы объявлять тендеры после присуждения контракта на поставки продовольствия. ВПП заявила, что она приняла к сведению замечания аудита и будут предприняты все усилия, чтобы своевременно обновлять долгосрочные соглашения.
- c.** Было отмечено, что в одном случае инспектор по вопросам количества и качества отдал на субподряд другому учреждению свою работу по проведению обследования по вопросам количества и качества. Это категорически запрещено положениями долгосрочных соглашений, заключаемых ВПП с инспекторами. ВПП может рассмотреть вопрос о распространении консультативной записки среди всех инспекторов, с которыми она заключила долгосрочные соглашения, чтобы гарантировать, что эта практика не будет повторяться, и будет отменять долгосрочные соглашения в случае, если это будет происходить на регулярной основе. ВПП заявила, что в запрос о предложениях включается положение, в соответствии с которым передача работ на субподряд третьим лицам не допускается; это требование будет особо подчеркиваться в будущих долгосрочных соглашениях.
- d.** После того, как осуществлено обследование количества и качества продовольствия, доклад отправляется в штаб-квартиру ВПП. Мы отметили в одном случае, что файл с заказом на закупки содержал проект доклада инспекции, направленный ВПП, вместо его

---

<sup>8</sup> Это работающий на базе Интернета инструмент отслеживания качества продовольствия, позволяющий обеспечивать более активный подход к качеству пищевых продуктов. В рамках этой системы будут сохраняться все данные об операциях, связанных с инспекцией продовольствия и регулированием отношений с поставщиками.

окончательного варианта, с соответствующими сертификатами. Было также отмечено, что проект сертификата был отправлен поставщиком ВПП для проверки перед его окончательной выдачей. Кроме того, сертификаты, отправленные инспекторами по контролю количества и качества продовольствия, не содержали конкретной даты и места проверки, но содержали дату их выдачи инспектором. Мы считаем, что можно было бы обеспечить хороший контрольный механизм за счет указания в долгосрочном соглашении даты, времени и места проводимой инспекции. ВПП заявила, что вопросы, поднятые Внешним аудитором, были приняты к сведению и будут рассмотрены с инспекторами.

**37. На рентабельность закупок влияют ограничения доноров.** В течение 2011 года по июль 2013 года ВПП израсходовала 121.651.199 долл. США на приобретение 154.046 тонн продовольствия в таких странах, которые увязали свои взносы с требованием об осуществлении закупок в их собственной стране. Мы отметили следующие два случая, когда ВПП была не в состоянии обеспечить экономически эффективные закупки в связи с такими ограничениями доноров.

- Штаб-квартира ВПП разместила контракт с поставщиком из страны-донора на поставку 15.623 тонн консервированных стружек тунца вместо того, чтобы приобрести их на конкурсной основе. Это было связано с тем, что донор увязал закупки с помощью, предоставляемой ВПП в виде гранта для программы продовольственной помощи. В своем ответе в октябре 2013 года ВПП заявила, что заявка была обусловлена закупкой консервированного тунца только из страны-донора, а также от назначенного поставщика.
- В другом случае, мы отметили, что подразделение по закупкам штаб-квартиры стремилось отказаться от процедуры конкурса, чтобы заключить прямой контракт в связи с ограничениями донора для закупки чины луговой в стране-доноре из ежегодных взносов. Условия соглашения (МОВ), подписанного между донором и ВПП, предусматривали, что поставщик может быть только из страны-донора. КЗП одобрил покупку у назначенного поставщика. Было отмечено, что если бы ВПП было разрешено осуществлять закупки из иных источников, то затраты составили бы 680 долл. США, а не 960 долл. США, которые пришлось заплатить назначенному поставщику. Было также отмечено, что назначенному поставщику заплатили аванс в размере 75% еще до поставки продовольственных товаров. Мы придерживаемся той точки зрения, что предоплата перед поставкой является нарушением собственных платежных правил ВПП, в которых уточняется, что оплата производится только после получения товаров. В ответ было заявлено, что в соответствии с условием доноров, указанным в МОВ, заказ на закупку заключен с назначенным агентом и в контракте был обусловлен аванс в размере 75%; у ВПП не было выбора, кроме как принять его, чтобы заключить необходимое требование о закупках. Было также отмечено, что на протяжении многих лет ВПП стремится повысить гибкость финансирования и сокращения ограничений.

**38. Несоблюдение даты конечного обязательства<sup>9</sup>.** В случае, если ВПП не сумеет в полной мере использовать вклад страны-донора в сроки его доступности, определяемые датой конечного обязательства (ДКО) и датой конечного распределения (ДКР<sup>10</sup>), Отдел правительственных партнеров должен обратиться к донору и получить инструкции либо по использованию средств для альтернативных проектов, либо о перечислении неизрасходованного остатка донору. В связи с этим, мы отметили следующее:

- СО в Йемене выпустило 5 февраля 2012 года запрос на конкурсное предложение на закупку 15.249 тонн пшеничной муки в рамках семи требований о закупках, для которых даты ДКО и ДКВ были установлены на 28 февраля 2012 года и 30 апреля 2012 года. Вместе с тем, 20 февраля 2012 года было выпущено добавление к запросу на конкурсное предложение и два требования о закупках на общее количество в 637 тонн<sup>11</sup>, которые были также включены в то же требование о закупках с датами ДКО и ДКВ, установленными на 28 февраля 2012 года и 31 марта 2012 года. Хотя КСТС санкционировал РО 22 февраля 2012 года, СО в Йемене потребовался почти месяц, чтобы заключить соглашение с поставщиком со сроками поставок, начиная с 7 апреля 2012 года по 8 июля 2012 года. Даты ДКВ (март 2012 года) в случае двух впоследствии добавленных требований о закупках, таким образом, не соблюдались. Изучение записей показало, что в соответствии с контрактом, груз были готовы к отправке с 7 апреля 2012 года. Однако для того, чтобы избежать прекращения<sup>12</sup> срока действия гранта донора в размере 1,4 млн. долл. США, который был объявлен после выпуска добавления к запросу о представлении конкурсных предложений, СО в Йемене пошло на распаковку партии груза. СО в Йемене пошло на несоблюдение даты ДКВ, установленной на 30 апреля 2012 года.
- Мы отметили, что СО в Йемене решило закупать пшеничную муку в соответствии с процедурой отказа от конкурса, так как приближалась дата ДКО, установленная на 31 декабря 2012 года. Хотя РО был выпущен 31 декабря 2012 года, фактический контракт был подписан только 12 января 2013 года. СО ответило, что для обсуждения графика поставок с поставщиком, в целях удовлетворения ДКВ, потребовалось некоторое время, чтобы прийти к соглашению. В отношении другого РО, мы отметили, что дата ДКО для требования о закупках истекла в декабре 2011 года, а ДКВ нужно было продлить. СО подтвердило, что первоначальная дата ДКВ не была соблюдена. СО также заявило, что ситуация в стране в 2011 году стала основной причиной для несоблюдения ДКВ, который был продлен в целях рефинансирования.

#### **Рекомендация 4**

- а) ВПП может обеспечивать, чтобы инспекторы по составлению отчетов о количестве и качестве отличались от тех, на кого возложена ответственность за инспектирование поставщиков для определения их**

<sup>9</sup> Это - крайний срок, к которому РО может быть составлен и любое отклонение / несоблюдение этого срока может привести к отзыву грантов, что окажет негативное влияние на миссию ВПП.

<sup>10</sup> Последний день, когда могут быть выплачены соответствующие средства вклада.

<sup>11</sup> 10301103 и 10301104.

<sup>12</sup> ДКО истекла 28 февраля 2012 года, а ДКР - 30 апреля 2012 года.

- пригодности, чтобы избежать возможного конфликта интересов.
- b) Комитет по закупкам продовольствия в штаб-квартире и СО могли бы получать информацию о предварительных показателях деятельности поставщика с точки зрения качества и своевременности поставок, чтобы дать Комитету возможность принимать более обоснованные решения.
  - c) ВПП необходимо продолжать стремиться иметь гибкое финансирование со стороны доноров, без каких-либо ограничений на закупки, для достижения большей экономической эффективности в области закупок.
  - d) СО должны контролировать даты конечных обязательств (ДКО) / даты конечного распределения (ДКР) и обсуждать возможные проблемы со штаб-квартирой достаточно заблаговременно, чтобы не пришлось прибегать к закупкам в спешке для обеспечения соблюдения ДКО/ДКР или иметь случаи нарушения ДКО/ДКР.

## V. Использование инструментов ИТ

39. ВПП использует различные инструменты ИТ на различных платформах для обработки своих функций в области закупок и управления ими. В связи с тем, что закупочная деятельность ВПП имеет комплексный характер, очень важно, чтобы исходные параметры устанавливались правильно и своевременно в основных инструментах ИТ, таких как системы WINGS II и FPTS<sup>13</sup> в некоторых критических точках в рамках операций по закупкам, чтобы обеспечить переход к следующему этапу. FPTS не является частью системы WINGS II, но некоторые данные из WINGS II загружаются в FPTS на еженедельной основе или чаще, если это необходимо. FPTS упрощает отслеживание документов на закупки и позволяет готовить и завершать записки КСТС<sup>14</sup>. ВПП также использует веб-систему для проведения тендеров под названием In-Tend<sup>15</sup>. Некоторые из наблюдений, связанных с функционированием систем ИТ, возникшие в рамках нашего анализа процесса закупок в штаб-квартире и на местах, рассматриваются ниже.

40. **Использование системы In-Tend.** В СО Эфиопии система In-Tend использовалась только для проведения торгов на закупку пищевых смесей, платформа для которой была развернута в 2013 году, чтобы распространить ее и на другие категории продуктов питания. СО считает, что были ограничения, связанные с подключением к Интернету и компьютерной грамотностью в стране.

- В СО в Гондурасе внедрение системы In-Tend началось в октябре 2012 года, и процесс обучения поставщиков пользованию системой In-Tend все

<sup>13</sup> FPTS представляет собой анализ показателей деятельности и статистический инструмент для закупки продовольствия, а также оперативный инструмент, направленный на отслеживание мер, связанных с закупками.

<sup>14</sup> Записки КСТС представляют собой последующий анализ закупок, совершаемых СО / РБ, и доводятся до сведения КСТС в штаб-квартире.

<sup>15</sup> Система упрощенного конкурсного отбора (E-TAS) использовалась ВПП, чтобы позволить осуществление тендерной системы посредством электронной почты. Она была заменена системой In-Tend для целей электронных торгов

еще продолжается до настоящего времени. СО планировало, что к 2014 году все фермерские организации, входящие в программу Р4Р, будут использовать In-Tend.

- В РБ в Панаме было отмечено, что система In-Tend не использовалась ни для одного РО, а вместо этого использовалась система E-TAS.
- В РБ в Найроби и РБ в Дакаре система E-TAS по-прежнему используется, поскольку система In-Tend все еще разворачивается. РБ в Дакаре заявило в марте 2014 года, что предпринимаются усилия для завершения регистрации поставщиков в системе In-Tend и этот процесс будет завершен к 31 марта 2014 года.
- В СО в Сальвадоре мы обнаружили, что поставщики, зарегистрированные в системе In-Tend, были приглашены к участию в процессах закупок. Тем не менее, СО признало, что не все предложения были получены через систему из-за проблем, таких как возможности для подсоединения и доступа, устаревшего компьютерного оборудования, и отсутствия знания английского языка. Поэтому СО сообщило, что оно также рассматривает предложения, которые поступают по факсу или обычной почте.

**41. Пробелы в системе WINGS II.** Мы отметили, что в системе WINGS II отсутствовала необходимая информация, относящаяся к администрированию контрактов, включая договорные сроки доставки, качество поставляемого поставщиком товара, сведения о наложенных/предусматриваемых санкциях, которые могли бы сделать процесс закупки продовольствия более эффективным. Поскольку за этой информацией необходимо было обращаться в каждое досье с РО, то не было ясно, каким образом контролируется деятельность поставщика, особенно в случае неоднократных санкций, устанавливаемых в отношении одного и того же поставщика, и каким образом это находило свое отражение в базе данных. В связи с этим, мы отметили следующее.

- По вопросу о разработке с помощью системы доклада о показателях деятельности поставщиков, СО в Сальвадоре согласилось с тем, что к концу декабря 2013 года оно создаст ежеквартальный список показателей деятельности поставщиков. Оно также согласилось с необходимостью разработки с помощью системы доклада о подлежащих взысканию штрафах.
- СО в Гондурасе фиксирует подробные данные об установленных/взысканных санкциях и согласилось изучить разработанный с помощью системы доклад для лучшей оценки деятельности поставщиков.
- РБ в Панаме, однако, считает, что система могла бы также автоматически оповещать о возможных санкциях, связанных с задержками, путем сравнения даты уведомления о получении товара (УПТ) с договорной датой поставки, и намерено было поднять этот вопрос в штаб-квартире. ВПП согласилась изучить вопрос о таком использовании системы WINGS II.
- СО в Гондурасе, СО в Сальвадоре и РБ в Панаме приняли к сведению и согласились с рекомендацией о разработке с помощью системы доклада о качестве товара, поставляемого поставщиком (в соответствии с проверкой количества и качества соответствующими фирмами), так как в настоящее время система WINGS II не может выполнять эту задачу. Было высказано мнение, что такой доклад может помочь дать более точную оценку показателям деятельности поставщика. ВПП заявила, что эти доклады будут формироваться в рамках системы FOQUS, которая была развернута в двух региональных бюро.

- В 69 случаях, рассмотренных в СО в Гондурасе, мы отметили, что против строки "характер бизнеса поставщика" был пробел в докладе о заявке на поставку продовольствия в системе WINGS II. Были также некоторые другие столбцы, которые не были заполнены, например "обоснование отказа от процедуры конкурса". Мы отметили, что один поставщик, который получил максимальные заказы на поставку, в 95% случаев получал их на основе отказа от процедуры конкурса. Причину присуждения более чем 95 заказов на основе отказа от процедуры конкурса поставщику (не поставщику в рамках программы Р4Р) не удалось установить с помощью базы данных, так как колонка об обосновании такого отказа оказалась незаполненной. СО заявило, что это объясняется, главным образом, ограничениями на местные закупки и согласилось с рекомендацией аудита о необходимости внесения в базу данных записи об обосновании отказа от процедуры конкурса.
- В СО в Сальвадоре, мы отметили, что в восьми заказах на поставку запись о характере бизнеса поставщика отсутствовала в базе данных о заказах на поставку продовольствия. Колонка об «обосновании отказа» также не заполняется в данных, относящихся к одному поставщику, о заказах на поставку продовольствия, и в них не указывались причины, по которым в 24 из 26 случаев был отказ от процедуры конкурса в течение отчетного периода. В СО заявили, что продавец был единственным поставщиком сахара в Сальвадоре, а столбец с указанием обоснования отказа не использовался СО, которое намерено получить разъяснения в штаб-квартире относительно фиксирования этой информации.

**42. Дата заказа на закупку (PO) и требования о закупке (PR).** При рассмотрении данных о требованиях о закупке и заказах на закупку в системе WINGS II в штаб-квартире, мы отметили, что в 2613 случаях заказы на закупку составлялись намного раньше, чем готовились и выпускались требования о закупке. Точно так же, мы столкнулись с такой же позицией, как и в СО в Гондурасе, Мали и Буркина-Фасо. ВПП заявила, что эти случаи касались ФФЗ и были связаны с системным ограничением, которое с тех пор было исправлено.

#### **Рекомендация 5**

- а) ВПП должна стандартизировать использование системы In-Tend в СО и РБ, чтобы осуществлять более эффективный мониторинг тендерного процесса.**
- б) пробелы в системе WINGS II, относящиеся к деятельности поставщиков, договорные даты поставки, подробные сведения о недостатках и качестве пищевых продуктов и т.д. должны рассматриваться для обеспечения более эффективного контроля над процессом закупок. Это сделало бы информацию о деятельности поставщиков более доступной, что представляется весьма важным при отборе поставщиков.**

#### **VI. Регулирование отношений с поставщиками**

**43. Регулирование отношений с поставщиками,** в частности, включает вопросы, связанные с выбором поставщиков, расширением базы поставщиков, мониторингом показателей деятельности поставщиков и управлением рисками, связанными с поставщиками. Регулирование отношений с поставщиками может затрагивать многие аспекты деятельности ВПП, включая качество закупаемого продовольствия, стоимость продуктов питания, а также своевременность и

эффективность доставки. Наши выводы относительно регулирования отношений с поставщиками рассматриваются в последующих пунктах.

**44. Отбор поставщиков.** В штаб-квартире ВПП мы обнаружили, что из 24 поставщиков, случайно отобранных для аудиторской проверки, 10 поставщиков получили контракты на поставку таких товаров, как желтый колотый горох, белый сахар, пшеничная мука и зеленый горошек и т.д. в течение 2011-13 годов, хотя они не были зарегистрированы на веб-сайте Глобального рынка ООН ([www.UNGM.org](http://www.UNGM.org)). В отношении 13 поставщиков отсутствовало утверждение Комитета по управлению поставщиками в отношении их включения в список поставщиков для ВПП. Тем не менее, каждый из этих поставщиков был зарегистрирован в ВПП и с ними заключались контракты в течение периода с 2011 по 2013 годы. ВПП ответила, что регистрация на сайте Глобального рынка ООН была осуществлена в ВПП в 2006 году, а Комитет по управлению поставщиками был создан в 2010 году. 13 отмеченных поставщиков работали с ВПП более 10 лет еще до реализации ГРООН и создания КУП. Эти поставщики последовательно показывали хорошие результаты и по этой причине оставались в списках на поставку товаров. Также было отмечено, что замечания аудита принимаются к сведению и руководящие принципы регистрации для всех новых поставщиков будут строго соблюдаться.

**45. Приглашение к торгам.** Политика ВПП в области закупок строится на конкурсной основе. Конкурсная борьба служит основой для эффективного, беспристрастного и прозрачного осуществления закупок. Один из способов обеспечения конкурсного отбора заключается в наличии широкой базы поставщиков, которым рассылаются приглашения в тех случаях, когда планируется и осуществляется закупка. Это обеспечивает конкурентоспособность предоставляемых цен и позволяет избежать сговора между продавцами о повышении цен. Штаб-квартира ВПП предоставила в наше распоряжение два списка поставщиков – главный реестр<sup>16</sup> и реестр поставщиков<sup>17</sup>. В этой связи мы отметили из досье с заказами на закупки, что приглашения на участие в торгах рассылались меньшему количеству поставщиков, чем включено в список поставщиков и в базовый список. Это ограничивало соревновательный характер конкурса, поскольку к участию в торгах приглашались не все поставщики, имевшие на это право. ВПП заявила, что список поставщиков постоянно обновляется и разница объясняется в основном тем обстоятельством, что поставщики не были зарегистрированы или не завершили процедуру регистрации на момент проведения торгов. Далее было отмечено, что в настоящее время изучаются меры, направленные на упорядочение ведения списка поставщиков в рамках систем WINGS II и In-Tend.

**46.** На местах мы отметили, что в страновых отделениях в Сальвадоре и Гондурасе многие поставщики присылали свои ответы по факсу и по почте, а не пользовались платформой системы *In-Tend* и не велся учет, гарантирующий, что к участию в торгах приглашаются все подходящие поставщики. Некоторые расхождения в отношении даты факсов, посылаемых поставщиками, отмечались

---

<sup>16</sup> Список всех поставщиков, имеющих право на поставку соответствующих товаров.

<sup>17</sup> Список поставщиков, имеющих право на поставку конкретных видов товаров.

в СО в Гондурасе. В СО в Йемене было отмечено, что количество поставщиков товаров, закупаемых на местном рынке, было весьма ограниченным, т.е. контакты с целью приглашения к участию в торгах устанавливались лишь с тремя-четырьмя поставщиками. В некоторых случаях свои конкурсные предложения представляли менее трех поставщиков.

- 47. Инспекция производственных объектов.** Необходимо осуществлять предварительный обзор деятельности поставщика, прежде чем ему будет предоставлено право на участие в торгах на поставку какого-либо конкретного товара. На уровне штаб-квартиры мы отметили, что из 25 поставщиков, выбранных на случайной основе для аудиторской проверки, инспекции в отношении 14 поставщиков не проводились, однако с ними были заключены контракты в течение 2011-2013 годов. Кроме того, инспектора, проводившие предварительный обзор на право осуществлять поставки, оказались из того же списка инспекторов, которые проводят обзоры на предмет количества и качества товара, о чем идет речь в пункте 36 настоящего доклада. ВПП заявила, что замечания, сделанные в ходе аудиторской проверки, будут приняты к сведению.
- 48. Неполная база данных о поставщиках.** В штаб-квартире ВПП база данных о поставщиках размещена на двух платформах: в системе In-TEND, а также в системе WINGS II. Было отмечено, что база данных ВПП является неполной, так как в ней не содержатся данные о поставщиках некоторых видов продовольствия, таких как рис, кукуруза и т.п. ВПП заявила, что у них нет базы данных о поставщиках риса, кукурузы, соли (за исключением соли в рационе для Сирийской Арабской Республики), смеси кукурузы и сои, кукурузной муки и рыбных консервов, так как эти виды продовольствия закупаются только РБ и СО. Однако мы отметили из базы данных, что рис, рыбные консервы, йодированная соль (из Турции) и смеси кукурузы и сои закупались также и штаб-квартирой. В ВПП объяснили это отсутствием базы данных поставщиков таких товаров, как рис, соль, смеси кукурузы и сои, рыбные консервы, тунец с точки зрения связанных со взносами требований/технических вопросов, однако никаких ответов не поступило в отношении других товаров. Таким образом, база данных о поставщиках оказалась неполной и ВПП необходимо решить вопрос об обеспечении того, чтобы в реестре были зафиксированы все поставщики. В ВПП заявили, что по этому вопросу также изучается возможность интеграции двух платформ - WINGS и In-Tend.
- 49.** На местах мы отметили, что базы данных поддерживаются в страновых отделениях в Сальвадоре, Эфиопии, Мали, Гондурасе, Буркина-Фасо и в РБ в Панаме. В СО в Эфиопии было отмечено наличие усовершенствованной базы данных, которая пересматривается два раза в год. Последний раз такой пересмотр осуществлялся в ноябре 2013 года, однако это не было подкреплено никакими документами. Мы отметили, что в РБ в Дакаре не ведется отдельный список поставщиков в отношении закупленных им товаров и используется база данных о поставщиках СО для закупок, осуществляемых РБ, однако нет никакой системы, с помощью которой можно было бы убедиться в том, что СО регулярно обновляют список поставщиков и делятся им с РБ. В своем ответе руководство заявило, что в тех случаях, когда РБ осуществляет закупки продовольствия, СО регулярно обновляют свои базы данных о поставщиках; однако никаких подробных сведений на этот счет мы не получили. В СО в Йемене существовавшая база

данных о поставщиках была пересмотрена в ноябре 2013 года, однако предыдущий пересмотр был осуществлен в мае 2010 года. В своем ответе ВПП согласилась с нашими всеобъемлющими замечаниями по вопросу о регулировании отношений с поставщиками и заявила, что Управление стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP) определило область регулирования отношений с поставщиками в качестве одного из основных вопросов, который будет рассматриваться в рамках обзора процесса деловой активности (BPR).

**50. Ограниченная база поставщиков.** На основе предоставленных нам штаб-квартирой данных за 2011-2013 годы о поставщиках, с которыми заключались контракты на закупку продовольствия, мы отметили, что шесть поставщиков получили почти 40% всех контрактов ВПП. ВПП необходимо прилагать усилия к тому, чтобы расширить свою базу поставщиков для обеспечения конкуренции и получения лучших предложений цены и качества. ВПП отреагировала в том плане, что в реестре для международных закупок зарегистрировано в общей сложности 207 поставщиков. Все зарегистрированные поставщики приглашаются к участию в торгах, а контракты заключаются на основе самых лучших полученных предложений. Однако, учитывая тот факт, что отмечались громадные различия между контрактами с точки зрения объемов закупаемого продовольствия, рассмотрение распределения общего тоннажа и общей стоимости между контрактами ВПП, заключаемыми с поставщиками, представляется более точным подходом (исходя из данных за 2012 год - на поставщиков ВПП, входящих в первую десятку, приходилось менее 27% общей стоимости в долл. США закупаемого продовольствия). Вместе с тем, фактически контракты ВПП заключались лишь с шестью поставщиками, если говорить о цифрах.

**51.** В СО в Эфиопии был зафиксирован лишь один поставщик сахара, терапевтического питания *Plumpy nut* и готовых пищевых добавок. В СО в Йемене анализ 116 требований о закупках, составленных на основе 31 PO/RFQ, выпущенных в течение периода с августа 2011 года по октябрь 2013 года, показал, что СО в значительной степени зависят от ограниченного круга поставщиков в отношении двух основных видов товаров, таких как пшеница и пшеничная мука, закупаемых на местном рынке. Пшеничная мука, на которую приходится 63% всех закупок, поставляется только двумя поставщиками. Кроме того, более 80% закупок пшеницы также поступает от тех же поставщиков, которые поставляют пшеничную муку. Было отмечено, что 48% стоимости закупок приходилось на одного поставщика, в то время как на двух основных поставщиков приходится 93% всех закупок. Таким образом, база поставщиков в СО в Йемене имеет весьма ограниченный характер. В СО ответили, что в Йемене имеется ограниченное число поставщиков, обладающих потенциалом для крупномасштабных поставок, причем большинство из них имеют свои обязательства на местном рынке; СО всегда стремилось приглашать к участию в торгах не менее трех поставщиков; с конца 2012 года СО пытается обновлять свой реестр поставщиков продовольствия и намеренно осуществлять проверку новых поставщиков, которые осуществляют поставки продовольствия в небольших количествах, прежде заключать с ними контракты на поставку продовольствия в больших количествах.

**52. Время, предоставляемое поставщикам для внесения своих предложений.** Руководство по закупкам предусматривает, что крайние сроки, когда должны

быть представлены все предложения поставщиков, должны предусматривать достаточное время для поставщиков, чтобы они могли подготовить свои предложения. Однако мы отметили, что на местах не было единообразного подхода к предоставляемому времени и порой его продолжительность была явно недостаточной, о чем свидетельствуют приведенные ниже подробные данные.

<i>СО/РБ</i>	<i>Время, предоставляемое поставщику для ответа</i>
<i>СО в Гондурасе</i>	<i>От четырех до семи дней; СО сообщило, что оно установило минимум пять дней для ответа, но это можно было бы скорректировать в зависимости от потребностей СО, когда средства поступают с задержкой и закупки необходимо совершать в минимальные сроки.</i>
<i>СО в Сальвадоре</i>	<i>Пять рабочих дней</i>
<i>РБ в Панаме</i>	<i>Менее 10 дней</i>
<i>СО в Эфиопии</i>	<i>От трех до восьми дней. Нет единообразия в количестве дней, предоставляемых поставщикам для представления конкурсных предложений даже в отношении одних и тех же продовольственных товаров, например, бобовые выставлялись на торги три раза и поставщикам предоставлялись сроки в три дня, семь дней и восемь дней, соответственно, для выдвижения конкурсных предложений; что касается смеси «фаффа», то конкурсантам было предоставлено три дня и шесть дней для выдвижения конкурсных предложений в рамках двух отдельных торгов. Были запрошены конкурсные предложения на закупку красной зерновой фасоли, причем для подготовки ответов поставщикам было предоставлено лишь два дня. Не было приведено никаких причин, по которым сроки на подготовку конкурсных предложений были столь короткими. Было приглашено к участию в торгах в общей сложности 30 поставщиков, а действительные ответы были получены лишь от девяти поставщиков, в то время как два поставщика заявили, что они не в состоянии подготовить свои конкурсные предложения в столь короткие сроки, которые были им предоставлены.</i>
<i>СО в Эфиопии</i>	<i>Количество дней для представления конкурсных предложений определяется рыночными условиями (наличием товара) и срочностью потребностей.</i>

**53. Отслеживание показателей.** На уровне штаб-квартиры было отмечено, что деятельность поставщиков отслеживается на основе вопросника, который заполняется сотрудником по закупкам продовольствия в СО. Хотя эти вопросники присутствовали не во всех досье с заказами на закупку, они имелись в наличии в системе отслеживания закупок продовольствия (FPTS). Вместе с тем, не было ясности в отношении того, использует ли ВПП эту информацию, так как показатели деятельности поставщиков не применялись при отборе поставщиков для заключения новых контрактов. Кроме того, за последние два года лишь два поставщика оказались в «черном» списке и исключены из реестра поставщиков. Для обеспечения качества, по нашему мнению, ВПП следует использовать данные о показателях деятельности поставщика в качестве критерия при заключении контрактов. В ВПП заявили, что качество закупаемого продовольствия подтверждается независимой инспекцией, которая является обязательным

компонентом всех контрактов на закупку. В случае плохих показателей деятельности поставщика, этот вопрос рассматривается в Комитете по регулированию отношений с поставщиками (VMS) с целью принятия решения и такие поставщики исключаются из списка. Однако, как отмечается в пункте 36 выше, замечания VMS не предоставлялись Комитету по программе на местах и не использовались в качестве фактора при присуждении контракта.

- 54.** В этой области в СО в Эфиопии были отмечены недостатки в отношении показателей деятельности поставщиков, связанные, например, с неполным заполнением форм с оценкой деятельности поставщиков; в Форме оценки деятельности поставщика продовольствия контролером не было сделано ни одной записи относительно своевременности поставки и исполнения контракта; в отчете контролера об анализе показателей не содержалось никаких замечаний после осуществления поставки. Были случаи задержек в поставках, в отношении которых даже устанавливались штрафные санкции, однако показатели деятельности поставщика оценивались как удовлетворительные.
- 55. Взимание штрафных санкций из-за качества или задержек в поставках.** В соответствии с Руководством о поставках ВПП, показатели деятельности поставщика подлежат оценке и анализу и он может быть временно или окончательно исключен из реестра. Это включает примеры, связанные с неоднократными задержками в поставках, а также с плохим качеством продовольствия, поставляемого продавцом. Требования к качеству продовольствия и условия контракта, как правило, должны включать положения об обязательном исполнении контракта, о праве на прекращение контракта из-за нарушений поставщика, а в некоторых случаях и о штрафных санкциях в случае задержки поставки.
- 56.** В этой связи на местах мы отмечали, что в СО в Сальвадоре в отношении поставщиков устанавливались санкции, а один из них попал в «черный» список на период 2011-2013 годов. Однако невозможно было проверить, устанавливались ли санкции в отношении всех заказов на закупки, составленные в этом СО, которые попадали под санкции в связи с низким качеством / сроками поставки, так как в базу данных не были включены данные о показателях деятельности поставщика, как отмечается в пункте 41. В СО в Мали и в РБ в Панаме за период 2011-2013 годов не было отмечено ни одного случая включения поставщиков в «черный» список, и не было представлено информации об установлении санкций, так как эти данные можно было получить только вручную. В СО в Йемене был пример включения одного поставщика в «черный» список. СО не смогло представить полный список всех случаев установления санкций, так как эти данные можно было получить только вручную. В СО в Эфиопии за период 2011-2013 годов ни один из поставщиков не был включен в «черный» список и было три случая приостановления деятельности поставщиков на шесть месяцев в связи с проблемами качества и/или непоставки согласованных товаров. Вместе с тем, мы отметили, что в одном случае санкции не были применены в СО в Эфиопии, несмотря на поставку продовольствия низкого качества. С юридическим департаментом штаб-квартиры ВПП были установлены контакты по этому вопросу и в настоящее время СО ждет их рекомендаций.

**Рекомендация 6**

**ВПП необходимо ввести в действие надежную систему регулирования отношений с поставщиками на уровне штаб-квартиры, в РБ и СО, которая, в частности, должна обеспечивать:**

- а) соответствие положениям руководящих указаний о регистрации всех новых поставщиков;**
- б) полную базу данных о поставщиках для всех товаров и обновление этой базы данных на регулярной основе;**
- в) расширение базы поставщиков для обеспечения более высокого уровня конкуренции и более эффективного расходования денежных средств;**
- г) стандартизацию времени, предоставляемого для поставщиков с целью подготовки своих конкурсных предложений; и**
- е) укрепление процедуры установления санкций в отношении поставщиков в связи с качеством или нарушением сроков поставок.**

**VII. Своевременность закупок**

**57.** Главная цель закупок продовольствия ВПП состоит в том, чтобы обеспечить своевременные и эффективные с точки зрения затрат поставки продовольственных товаров получателям помощи. В соответствии с этим положением закупки ВПП должны осуществляться также добросовестным и прозрачным образом. В этой связи наши замечания сводятся к следующему.

**58. Своевременность поставок.** Для обеспечения цели своевременности в пригласительном письме на торги обязательно устанавливается Требуемое время прибытия (ТВП). Это - дата, на которую товары должны быть получены СО. ТВП должно быть реалистичным и учитываться при постановке целей для обработки международных закупок. Наряду с согласованными в штаб-квартире стандартными сроками поставок и инструментом сроков поставок, а также с практическим опытом в области логистики, которым обладают РБ и СО, ТВП должно стать реалистичной целью для оперативных подразделений. ТВП должно активно регулироваться, так как любые изменения и задержки приводят к соответствующим изменениям в ТВП.

**59.** На уровне штаб-квартиры, исходя из данных за 2011-2013 годы, которые мы получили, можно отметить, что сроки поставки (дата документа с грузовой квитанцией) в перечисленных ниже случаях отличались от даты ТВП:

- в двух случаях грузы были доставлены более чем через 100 дней после требуемого времени;
- в восьми случаях задержка составила от 50 до 100 дней;
- в 15 случаях груз прибыл с задержкой от 25 до 50 дней; и
- в 20 случаях задержка составила от 7 до 25 дней.

**60.** В некоторых случаях отмечалось, что грузы доставлялись до требуемого времени прибытия.

- в 10 случаях грузы были доставлены за 50-100 дней до требуемого времени;
- в 30 случаях грузы были доставлены за 25-50 дней до требуемого времени;
- в 31 случае грузы были доставлены за 7-25 дней до требуемого времени.

**61.** ВПП отметила, что существует логистический допуск, в пределах которого должна осуществляться закупка и во многих случаях ТВП не меняется в РБ, так

как эти изменения в РБ Отдел по закупкам вносить не может. Основные причины задержек объясняются такими факторами, как: неправильное фиксирование уведомления о получении груза; вопросы качества, связанные с обнаружением бактерии Саказаки (*Cronobacter Sakazai*)<sup>18</sup> и задержками в результате увеличения количества проводимых анализов качества; поздняя поставка контейнеров для транспортировки; и задержки поставщика (по мере возможности, устанавливались штрафные санкции). ВПП далее заявила, что цепочка поставки проводит работу с целью сведения к минимуму этих задержек, насколько это возможно; однако без задержек невозможно обойтись, учитывая условия и логистику, в которых работает ВПП для обеспечения поставок продовольствия. Досрочные поставки происходят лишь в тех случаях, когда РБ/СО подтверждают, что они могут принять такие поставки, поскольку демередж в этой связи устанавливается редко. Преждевременные поставки не обязательно оказывают влияние на оперативную деятельность; напротив, лучше если груз поступает на несколько дней или недель раньше. Однако мы считаем, что как поздняя, так и преждевременная поставка оказывают влияние на обязательный характер ТВП и имеют последствия для программных требований СО/РБ.

**62.** Кроме того, в некоторых случайно отобранных отделениях на местах мы отмечали случаи пробелов в поставках. Они рассматриваются в **Приложении**.

**63. Задержки поставок, поступающих в порт в рамках чрезвычайных операций (ЕМОП).** Операции ЕМОП представляют собой принципиальный механизм, с помощью которого ВПП реагирует на чрезвычайные потребности на уровне страны или региона. В рамках чрезвычайных ситуаций продовольствие должно как можно скорее дойти до пострадавшего населения. При изучении данных за 2011-2013 годы, предоставленных нам в штаб-квартире, мы отметили, что были случаи задержек прибытия грузов в порт, которые закупались именно в связи с чрезвычайными ситуациями в рамках ЕМОП, как показано в таблице ниже.

<i>Время между датой РО и датой получения товара (дата УПТ)</i>	<i>Кол-во случаев</i>	<i>Количество поставляемого груза</i>
<i>Более 200 дней</i>	<i>1</i>	<i>154.998 МТ</i>
<i>От 150 до 200 дней</i>	<i>7</i>	<i>4558,41 МТ</i>
<i>От 125 до 150 дней</i>	<i>15</i>	<i>6052,95 МТ</i>
<i>От 100 до 125 дней</i>	<i>42</i>	<i>30855.442 МТ</i>

**64.** В результате этих задержек 41.621,8 тонн продовольствия не были своевременно доставлены в порт, что повлияло на эффективность операций по оказанию чрезвычайной помощи в пострадавших странах. В своем ответе руководство заявило, что ТВП, указанное страной-получателем, было ориентировочным показателем своевременности обработки закупки продовольствия. Кроме того, ВПП ответила, что срок между установлением РО и прибытием груза в порт зависит от многих переменных факторов.

**65.** В СО Мали мы отметили значительные задержки между датой установления РО и датой получения груза в отношении 45 РО, установленных для операций ЕМОП-

<sup>18</sup> *Cronobacter Sakazai* - это бактерия. Бактерия является вездесущей, ее следы были обнаружены на предприятии по производству RUSF в июле 2012 года и вопрос был решен в начале 2013 года. Группа экспертов подтвердила, что продукт не представлял опасности для целевой группы ВПП.

200525 (за период с марта 2012 года по сентябрь 2013 года). В 23 случаях задержки составляли до 30 дней; в 19 случаях они составляли от 30 до 60 дней, в то время как в одном случае этот срок составил 60-120 дней. Еще в одном случае для выполнения РО потребовалось более 120 дней. Руководство в своем ответе заявило, что в случае с РО, для выполнения которого потребовалось более 120 дней, возникли проблемы с количеством и поставщик, которым оказалась организация фермеров, поставил дополнительное количество продовольствия, для чего был составлен новый РО, что привело к задержке в обработке этого заказа. Руководство заверило, что будут приняты необходимые меры для обеспечения того, чтобы не было задержек в обработке РО.

#### **Рекомендация 7**

**Необходимо устанавливать ТВП с учетом сроков обработки и периода транспортировки. Необходимо обеспечить соблюдение устанавливаемого таким образом ТВП за счет надлежащего мониторинга.**

### **VIII. Качество продовольствия**

- 66.** ВПП несет ответственность за обеспечение безопасности, качества и питательности распределяемых им продуктов питания. Она все чаще закупает во все больших объемах продовольствие в развивающихся странах, а также новые категории переработанных продуктов питания, таких как готовые к употреблению пищевые добавки, высококалорийные бисквиты и т. п. Наши выводы, касающиеся безопасности и качества продуктов питания заключаются в следующем.
- 67. Политика в области качества и безопасности продуктов питания.** Мы обнаружили, что подход ВПП к качеству и безопасности продуктов питания не строится на всеобъемлющей корпоративной политике обеспечения качества и безопасности продуктов питания, несмотря на то, что выпущенный в 2010 году документ о *Системе управления вопросами безопасности и качества продуктов питания* предполагает необходимость повышать уровень своей оперативной практики в области качества и безопасности продуктов питания, чтобы придать ей корпоративный приоритетный характер. Кроме того, отсутствует пособие по вопросам обеспечения качества и безопасности продуктов питания, в котором были бы объединены различные руководящие принципы по вопросам безопасности и качества продуктов питания, издаваемые время от времени ВПП. В своем ответе ВПП заявила, что разрабатывается долгосрочная концепция ВПП, предусматривающая разработку пособия по вопросам качества, которое должно стать ценным источником информации по этим вопросам. Далее было сказано, что работа в этом направлении начнется в 2014 году, а пособие может быть готово к 2015 году.
- 68. Подход к безопасности на основе цепочки поставок.** 11-е совещание Исполнительного политического совета (30 июня 2010 года) утвердило положение о создании или учреждении стандартной операционной процедуры (СОП), спецификаций и инструкций о том, как решать вопросы безопасности и качества продуктов питания вдоль всей цепочки поставок<sup>19</sup>. Мы отметили, что ВПП не

<sup>19</sup> Все этапы цепочки поставок должны быть рассмотрены, включая разработку продукта, процесс переработки, обеспечивающий безопасность продуктов питания, изготовление продукта, включая производство упаковки, обеспечивающей безопасность продуктов питания, а также безопасное распределение и наконец безопасное использование продуктов питания потребителями.

смогла применить систему обеспечения безопасности и качества продуктов питания на каждом этапе вдоль всей цепочки поставок вплоть до конечного пункта распределения. Хотя она и занималась вопросом разработки продукта в таких новых видах продукции, как готовые к потреблению пищевые добавки, но это не относится ко всем категориям продовольствия. Аналогично, у нее имеются стандарты для упаковки различных видов продовольствия, но они скорее имеют общий характер и не учитывают специфику каждого вида продуктов питания. ВПП заявила, что она играла активную роль в формулировании требований в отношении питательных свойств таких продуктов, как RUSF, НЕВ, витаминизированные пищевые смеси и т.п., посредством утверждения рецептов, готовых смесей, антиокислителей, упаковки, устойчивости к химическим процессам и поставщиков. Кроме того, ВПП имеет детальные руководящие принципы, касающиеся хранения и обработки продовольствия, которые представляют собой часть базы логистических знаний. Хотя мы даем высокую оценку этим инициативам, направленным на решение вопросов качества, мы считаем, что ВПП необходимо также решать конкретные проблемы, касающиеся качества продовольствия, вдоль всей цепочки поставок, так как вопросы безопасности продуктов питания имеют значительные последствия с точки зрения здоровья человека, а также поддержания репутации ВПП. ВПП согласилась с тем, что необходимо дополнительно усилить подразделение, занимающееся вопросами безопасности и качества продуктов питания, для управления вопросами качества продовольствия вдоль всей цепочки поставок.

**69. Отбор поставщиков.** ВПП разработала вопросник для оценки поставщиков, занимающихся в частности переработкой продовольствия, для трейдеров, поставщиков зерновых и зернобобовых и т. п. После внедрения в 2010 году системы управления вопросами безопасности и качества продуктов питания, ВПП сосредоточила свои усилия на важнейших сырьевых товарах, таких как элитные сорта зерновых, основанные на жирах пищевые добавки и поиски новых поставщиков переработанного продовольственного сырья. Из общего списка в 40 трейдеров, поставщиков и переработчиков продовольствия, случайно отобранных нами в штаб-квартире из числа поставщиков таких продуктов, как пшеничная крупа, макароны, колотая чина луговая, подсолнечное масло, просо, RUSF, НЕВ, зерновые и зернобобовые и т. п., лишь в отношении 15 были составлены доклады об оценке качества, причем в основном в отношении новых видов продукции, таких как RUSF, НЕВ и т.п. Доклады с оценкой поставщиков таких продуктов, как пшеница, макароны, колотая чина луговая, подсолнечное масло и просо, полностью отсутствуют. Поэтому контроль за поставщиками в целях проверки качества осуществлялся ненадлежащим образом. Принимая к сведению наши замечания, ВПП заявила, что в условиях ограничения ресурсов ВПП сосредоточила свои усилия на тех областях, которые подвергаются самому большому риску.

**70. Отбор инспекторов.** Мы отметили в штаб-квартире, что отбор инспекторов осуществляется на основе конкурентных цен, а не после оценки их способностей осуществлять такие обзоры. ВПП заявила, что оценка этих инспекционных компаний проводилась с целью анализа их потенциала, однако отчеты о такой оценке нам не были предоставлены. Отмечалось также, что в некоторых случаях одни и те же инспекционные компании проводили инспекцию для отбора поставщика, а также обзор качества и количества у того же поставщика, что не является хорошей практикой осуществления контроля, о чем говорится в пункте 35 выше. Кроме того, инспекционные компании осуществляли выборку

продовольствия и направляли их в различные лаборатории для анализа. Отмечалось, что ВПП не проводила на регулярной основе инспекции этих лабораторий для проверки того, соблюдают ли они национальные и международные стандарты. ВПП заявила, что она назначила на основе тендера инспекционную компанию и отбор осуществлялся в соответствии с техническими принципами, которые охватывали вопросы аккредитации/сертификации, наличие технических знаний и опыта, наличие надлежащего / откалиброванного / поддерживаемого в рабочем состоянии оборудования, а также наличие системы обеспечения качества. При отсутствии соглашений долгосрочного характера отбор инспекторов осуществлялся на основе конкурентных цен, исходя из предварительного отбора на основе других требований. Лаборатории посещались, чтобы оценить их технический потенциал, хотя из-за ограниченного количества персонала эта деятельность проводилась не на систематической основе. Было также сказано, что подразделение по закупкам в штаб-квартире завершает разработку стратегии надзора для укрепления долгосрочных связей, подготовки и отношений с компаниями, которая будет представлена для утверждения и выделения соответствующих ресурсов.

- 71. Партнерство с другими учреждениями в области безопасности и качества продуктов питания.** ВПП действительно активно взаимодействовала с другими учреждениями, работающими в этой области, включая ФАО и Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ). Партнерство с ФАО было предложено и утверждено на 11-м совещании Исполнительного политического совета (30 июня 2010 года). На нем было отмечено, что между ФАО и ВПП был подготовлен Меморандум о взаимопонимании (MoV). Предполагалось, что MoV будет содействовать более тесному сотрудничеству и обмену знаниями между Сторонами в предотвращении новых рисков, связанных с безопасностью и качеством продуктов питания, и смягчении их последствий. Однако практическая реализация положений этого MoV пока не началась.
- 72. Комитет по качеству продовольствия.** На 11-м совещании Исполнительного совета 2010 года было принято решение создать страновое отделение Комитета по качеству продовольствия (ККП) под руководством Директора/Заместителя Директора. Роль этого органа заключалась в том, чтобы оказывать помощь во внедрении усовершенствованной системы и информировать Исполнительный политический совет в штаб-квартире о вопросах безопасности/качества. В этой связи было отмечено, что такие ККП отсутствуют в СО в Сальвадоре, Йемене, Эфиопии, Гондурасе, Буркина-Фасо и Мали. В ответ ВПП заявила, что при наличии ресурсов это будет сделано.
- 73. Проблемы с качеством продовольствия, о которых сообщили в штаб-квартиру.** В СО Сальвадора в сентябре 2013 года был отмечен один случай, связанный с качеством высококалорийных бисквитов (НЕВ), которые были закуплены у поставщика из ОАЭ. Бисквиты поступили в СО Сальвадора в мае 2012 года, но качество многих образцов оказалось низким. В СО Йемена был отмечен случай поступления продуктов низкого качества, в связи с чем был установлен штраф в размере 326.000 долл. США. В РБ Найроби продукты низкого качества были поставлены в 2011 и 2012 годах, что потребовало восстановления товарной кондиции, а в некоторых случаях принимающие СО отказались от этих продуктов.
- 74.** Один случай был отмечен в СО Эфиопии, куда были поставлены зерновые смеси, которые не соответствовали требованиям ВПП. В пяти партиях поставленного груза

было обнаружено бактериальное заражение, которое было зафиксировано в инспекционном докладе. ВПП приняла и оплатила две партии груза, надеясь на дальнейшее улучшение ситуации, однако поставщик не принял никаких мер для выполнения требований ВПП к качеству. Было отмечено, что ВПП приняла две партии от поставщиков в соответствии с рекомендациями подразделения штаб-квартиры ВПП по качеству продуктов питания. Одновременно с этим, данный поставщик был снят с участия в будущих тендерах. В другом случае, который касается поставок продовольствия низкого качества в СО Эфиопии, надзорная компания проверила бобы красной фасоли и забраковала всю поступившую партию, как не отвечающую требованиям качества, обусловленным в контракте, а поставщику было предложено подвергнуть бобы дальнейшей очистке, чтобы удовлетворить желаемому уровню качества, с чем поставщик согласился, попросив для этого дополнительное время. Было отмечено, что СО приняло первую партию в 220 метрических тонн 22 августа 2013 года, даже несмотря на то, что продукция не соответствовала требованиям ВПП о качестве. Причина заключалась в разнице между договорной ценой и преобладающей рыночной ценой, а также в необходимости поддерживать бесперебойные поставки. Остальное количество в 380 метрических тонн не было принято из-за того, что качество партии не соответствовало требованиям ВПП. Контракт с этим поставщиком в конечном итоге был расторгнут.

#### **Рекомендация 8**

- a)** ВПП необходимо свести воедино существующие политику и пособия, чтобы сформулировать и задокументировать корпоративную политику в области безопасности и качества продуктов питания, основанную на обеспечении качества и безопасности вдоль всей цепочки поставок.
- b)** ВПП необходимо последовательно контролировать своих поставщиков на устойчивой основе для проверки качества продовольствия. Она может также рассмотреть вопрос о включении в контракты с поставщиками положения о гарантированных показателях качества.
- c)** ВПП необходимо осуществлять отбор своих инспекторов на основе их технического потенциала, а не просто цены. Необходимо проводить на периодической основе обзоры таких инспекторов, так как доклады инспекторов о качестве и количестве представляют собой жизненно важный механизм обеспечения желаемых стандартов качества для контрактов ВПП на закупку.
- d)** ВПП может также принять необходимые меры и учредить комитеты по качеству продовольствия во всех СО, чтобы решать вопросы качества и безопасности продуктов питания на уровне СО.

### **IX. Мониторинг и контроль**

- 75.** Мониторинг и контроль имеют существенное значение для обеспечения соблюдения установленной политики и руководящих указаний, а также для представления рекомендаций по совершенствованию процедур и систем. В последующих пунктах излагаются наши замечания на этот счет.

**76. Контроль со стороны КСТС.** Комитет по сырьевым товарам, транспорту и страхованию (КСТС), который является контрольным органом, был учрежден с главной целью – осуществлять контроль и обзор, на основе рассмотрения свершившихся фактов, договорных положений, заключаемых с целью закупки товаров, обеспечения транспортировки и страхования. Он должен был проводить свои совещания раз в квартал для рассмотрения деятельности, осуществленной за прошедший квартал. Обзоры, осуществляемые КСТС, обеспечивали жесткий контроль за закупочной деятельностью, чтобы в будущем можно было внести соответствующие исправления для устранения различных замеченных недостатков. Мы рассмотрели повестку дня и протоколы различных совещаний КСТС, проведенных за период аудиторской проверки, чтобы оценить адекватность уровня контроля и отметили следующее.

- i. Роль КСТС.** КСТС был учрежден в то время, когда система закупок имела менее структурированный характер и было меньше руководящих указаний и принципов управления. В соответствии с принятым недавно новым подходом ВПП 'Подходящий для данной цели' (используемый с февраля 2013 года), все больше решений и полномочий делегируется на уровень местных властей со всеми вытекающими отсюда рисками. Мы считаем, что КСТС необходимо пересмотреть свою роль, чтобы определить, используются ли ресурсы для правильной оценки рисков. ВПП информировала нас, что предлагаемое расширение практики делегирования полномочий на закупки будет подкрепляться усилением контроля, что будет включать также анализ тенденций. Последующая процедура обзора будет разработана с участием КСТС для обеспечения того, чтобы риски оценивались надлежащим образом. Для оказания помощи КСТС в выполнении этой роли, был подписан МоВ с Управлением внутреннего аудита, чтобы обеспечить рассмотрение документации до проведения совещания.
- ii. Периодичность проведения совещаний КСТС.** КСТС уполномочен проводить свои совещания раз в квартал. Однако было отмечено, что совещания за два квартала обычно сочетались в рамках одного. По существу, на объединенном совещании за третий и четвертый кварталы 2012 года, которое состоялось 4 апреля 2013 года, сами члены признали, что из-за достаточно насыщенной повестки дня и сложных дискуссий, трудно охватить всеобъемлющим образом все вопросы за период в 60-90 минут. В этих обстоятельствах мы отметили, что КСТС был не в состоянии осуществить эффективный контроль по всем вопросам, связанным с закупочной деятельностью. В своем ответе ВПП заявила, что в связи с оперативными требованиями совещания КСТС приходилось часто переносить на другие сроки, но КСТС не отходил от своего круга ведения. Мы полагаем, что для надлежащего выполнения своих контрольных функций, КСТС должен проводить свои совещания ежеквартально в соответствии с установленной периодичностью совещаний.

## **77. Контроль со стороны РБ/СО**

- i) Контрольные миссии.** Одна из функций РБ состоит в том, чтобы осуществлять контроль за процессом закупок в СО посредством контрольных миссий. В этой связи наши выводы представлены в таблице ниже.

<i>Страны</i>	<i>Замечания</i>
<i>РБ в Панаме</i>	<i>Не проводятся /не планируются периодические контрольные миссии для рассмотрения факторов риска, и кроме того меры по докладам контрольных миссий принимаются с задержкой</i>
<i>РБ в Найроби</i>	<i>Не осуществляется детальная оценка рисков в СО, входящих в РБ, в соответствии с установленными функциями с целью осуществления контрольных миссий, за исключением финансовых вопросов</i>
<i>РБ в Найроби и РБ в Дакаре</i>	<i>РБ не выполняют свои функции, связанные с проведением контрольных миссий для надзора за закупками</i>

ii) **Контроль со стороны РБ за закупками продовольствия, направленный на решение задач, связанных с новой организационной структурой («Подходящий для цели»).** Обзор процесса деловой активности (BPR) представляет собой одно из направлений работы, осуществляемой с целью организационного укрепления ВПП, в рамках которого рассматриваются основные процессы деловой активности с точки зрения показателей деятельности, затрат, качества, отчетности и соответствия рассмотрению Стратегического плана ВПП и организационной структуры «Подходящий для цели». В этой связи мы отметили следующее.

а) **Адекватность уровня персонала и делегирования.** ВПП не имело сотрудников по закупкам во всех своих СО и РБ. Существует смесь из сотрудников по закупкам и координаторов по закупкам, в зависимости от уровня закупочной деятельности. Мы отметили, что в штаб-квартире ВПП осуществляется оценка того, отвечает ли их требованиям персонал для осуществления закупок. ВПП заявила, что отделения, осуществляющие закупки в самых больших объемах, имеют одного или нескольких специалистов по международным закупкам, которым оказывает поддержку группа национальных сотрудников. В связи с новой организационной структурой, повышением полномочий и расширением круга обязанностей СО (с возможным расширением практики делегирования полномочий на закупочную деятельность СО) и новыми закупочными механизмами, которые в большей степени ориентированы на СО, такими как Р4Р и ФФЗ, ВПП пересматривает свои требования к персоналу и профессиональной подготовке, как часть своей деятельности в области BPR, и будет определять адекватность персонала для решения задач в области закупок.

б) **Привлечение технологов по вопросам продовольствия.** Для того чтобы больше внимания уделять вопросам качества и безопасности продуктов питания, в 2010 году был утвержден пост технолога по вопросам продовольствия, который должен работать в Бангкоке, и кроме того были учреждены два дополнительных поста в Кампале и Йоханнесбурге. Отмечается, что посты в Бангкоке и Уганде открылись, в то время как в Йоханнесбурге пост еще не открыт, поскольку необходимо обеспечить его финансирование. В декабре 2013 года ВПП заявила, что она намерена создать посты технологов по вопросам продовольствия в каждом РБ в целях создания Системы управления качеством и безопасностью продуктов питания.

**Рекомендация 9**

- а) Необходимо пересмотреть роль КСТС и создать систему в РБ/СО для обеспечения более жесткого контроля за процессом закупок.
- б) В связи с переходом ВПП на новые методы закупок, важно обеспечить соответствие между имеющимися ресурсами и квалификацией персонала, чтобы эффективно и действенно осуществлять закупочную деятельность.

**Приложение: Разрыв между датой поставки и ТВП в СО**

<i>Страна</i>	<i>Примеры</i>
<i>СО в Сальвадоре</i>	<i>В 12 случаях из 224 разрыв между датой поставки и ТВП превышал 30 дней; в 33 случаях эта разница составляла от 10 до 30 дней; в 15 случаях дата поставки товара предшествовала ТВП на срок от 10 до 29 дней. В связи с этим СО пояснило, что в 15 случаях, когда товар прибывал раньше ТВП, и в большинстве других случаев доставка осуществлялась в соответствии с договорной датой поставки. Однако договорная дата поставки не была зафиксирована в системе и поэтому не было возможности оценить своевременность поставки.</i>
<i>СО в Эфиопии</i>	<i>По семи заказам на поставки в рамках четырех требований о закупке, осуществлявшихся в рамках чрезвычайных операций (ЕМОР), поставки задерживались на срок от пяти до 105 дней, рассчитываемый с даты разгрузки ТВП до даты уведомления о получении товара. Анализ 274 заказов на закупку всех категорий показал, что дата уведомления о получении товара в 183 случаях была позже даты ТВП, причем в 73 случаях эта разница составляла один месяц и более; в 72 случаях из 75 закупок, осуществлявшихся в рамках ФФЗ, дата уведомления о поставке товара была на 21 и более дней позже даты ТВП. СО в Эфиопии ответило, что задержки в среднем составляли 28 дней и что ТВП в рамках заказов на закупки устанавливалось с учетом возможностей поставщиков. В рамках крупных контрактов на значительные поставки зерна задержки могли происходить по причинам логистики и/или из-за трудностей с энергообеспечением, приобретением товара и т. п. Что касается закупок по программе Р4Р (41 случай задержек сверх даты ТВП), то задержки в поставках товаров составляли от одного до 108 дней.</i>
<i>СО в Гондурасе</i>	<i>В 188 случаях из 526 (включая все позиции) дата уведомления о получении товара превышала дату ТВП на срок от 0 до 73 дней. В остальных 338 случаях дата уведомления о получении товара, как представляется, была даже ранее даты ТВП, поскольку разница имела отрицательный характер. В своем ответе СО заявило, что ТВП устанавливалось в Форме импортного паритета в соответствии с нуждами проекта и должно быть реалистичным, принимая во внимание время для процедуры закупки, и что это ТВП было включено в требование о закупке и должно быть скорректировано при составлении заказа на закупку в соответствии с договорной датой. Однако, по нашему мнению, договорная дата устанавливается в контракте как ТВП и соответственно не может быть иной.</i>

<p><b>РБ в Найроби</b></p>	<p><i>Рассмотрение досье с заказами на закупку и анализ базы данных в системе WING показали, что из 15 требований о закупке (PR) (БРО) лишь в одном требовании о закупке «дата поставки» была установлена ранее «даты ТВП», т. е. первоначальная дата, зафиксированная в соответствии с условиями торгов, была установлена после ТВП, причем разница во времени составляла от пяти до 112 дней. Что касается 9 требований о закупках, то даже дата «поставки из» также была установлена после наступления даты ТВП, а дата уведомления о получении товара в 14 случаях из 15 требований о закупке превышала ТВП на период от семи до 152 дней. РБ в Найроби заявило, что заказы на закупку с продленными датами поставок содержали добавления с положениями о продлении сроков поставок, которые прилагались к контрактам, и поскольку эти сроки продления были утверждены, то никаких санкций не применялось. Дальнейший анализ показал, что эти задержки (фактические поставки против требуемого времени прибытия), особенно в отношении операций в чрезвычайных ситуациях и ФФЗ, составляли от 22 до 152 дней и от 55 до 143 дней, соответственно.</i></p>
<p><b>СО в Мали</b></p>	<p><i>В рамках трех заказов на закупки время поставки товара превышало ТВП на 10 дней или менее; в восьми случаях задержки составляли от 10 до 30 дней; в одном случае эта задержка превысила 30 дней. Дата поставки оказалась ранее ТВП на 10 дней или менее в рамках двух заказов на закупки, на 10-30 дней в рамках 18 заказов на закупки, более 30 дней в 13 случаях и в 10 случаях товары были направлены более чем за 30 дней до требуемой даты. В рамках одного конкретного заказа на закупку дата ТВП была установлена на 31 декабря 2013 года, в то время как рис был поставлен 27 мая 2013 года, т. е. почти на шесть месяцев раньше. В своем ответе руководство заявило, что этот разрыв во времени вызван проблемами, с которыми столкнулись поставщики при организации перевозок.</i></p>

## СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ДОКУМЕНТЕ

ВВП	Всемирная продовольственная программа
ВРР	Обзор процесса деловой активности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГРООН	Глобальный рынок ООН
ДКО	Дата конечного обязательства
ДКР	Дата конечного распределения
ИТ	Информационные технологии
КПД	Ключевой показатель деятельности
ККП	Комитет по качеству продовольствия
КСТС	Комитет по сырьевым товарам, транспорту и страхованию
КЗП	Комитет по закупке продовольствия
КиК	Количество и качество
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
МТ	Метрическая тонна
ОРБП	Отдел по разработке бюджета и программы
РБ	Региональное бюро
СО	Страновое отделение
СОП	Стандартная операционная процедура
СУБКП	Система управления безопасностью и качеством продовольствия
ТВП	Требуемое время прибытия
УПТ	Уведомление о получении товара
ФФЗ	Фонд форвардных закупок
CSB	Пищевая смесь кукурузы с соей
DEV	Проекты по развитию
EMOP	Чрезвычайная операция
E-TAS	Системное приложение для конкурсных торгов
HEB	Высококалорийные бисквиты
GR	Квитанция о получении груза
In-Tend	Система торгов на базе Интернета
LESS	Система поддержки исполнения логистических операций
LTA	Долгосрочный контракт/долгосрочное соглашение
P4P	Программа «Закупки во имя прогресса»
PCM	Собрание Комитета по закупке
PO	Заказ на закупку
PR	Требование о закупке
PRRO	Длительная операция по оказанию помощи и восстановлению
RUSF	Готовые к потреблению пищевые добавки
SO	Специальная операция
VMC	Комитет по регулированию отношений с поставщиками
WINGS II	Информационная сеть ВПП и Глобальная система II