

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Исполнительный совет
Вторая очередная сессия**

Рим, 14 -17 ноября 2011 года

РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Пункт 5 повестки дня

Для рассмотрения

R

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2011/5-C/1
XX September 2011
ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД ВНЕШНЕГО АУДИТОРА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ КОНТРАКТОВ НА НАЗЕМНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

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

ЗАПИСКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ СОВЕТУ

Настоящий документ представлен Исполнительному совету для информации

Тем членам Совета, у которых могут возникнуть вопросы технического характера в отношении данного документа, Секретариат предлагает обращаться, желательно заблаговременно, к указанной ниже сотруднице ВПП.

Директор службы внешнего аудита: г-жа Р. Матхаи тел.: 066513-3071

По всем вопросам, касающимся распространения документации Исполнительного совета, следует обращаться г-же И. Карпителле (Ms I. Carpitella), помощнику по административным вопросам, Отдел обслуживания конференций (тел.: 066513-2645).

На период с июля 2010 года по июнь 2016 года Внешним аудитором Всемирной продовольственной программы (ВПП) назначен Генеральный финансовый инспектор-ревизор Индии (ГИР).

Аудит, проводимый Генеральным финансовым инспектором-ревизором, имеет целью дать Исполнительному совету гарантии независимого аудитора и подкрепить управление ВПП конструктивными рекомендациями.

Для получения дополнительной информации следует обращаться к

Ms. Rebecca Mathai
Director of External Audit
World Food Programme
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italy.
Тел. : 0039-06-65133071
Эл.почта :
rebecca.mathai@wfp.org

Доклад внешнего аудитора о «Предоставлении контрактов на наземное транспортное обслуживание (НТО)»

Всемирная продовольственная программа



**ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ
ИНСПЕКТОР-РЕВИЗОР ИНДИИ**

Резюме

В настоящем докладе представлены результаты проведенного Генеральным ревизором и аудитором Индии аудита Всемирной продовольственной программы (ВПП) на предмет предоставления ею контрактов на наземное транспортное, складское и грузовое обслуживание (НТСГО). На НТСГО приходится 25 процентов текущих расходов при предварительной доставке продовольствия в различные районы.

Основная цель аудита заключалась в том, чтобы дать оценку соблюдению установленных процедур при организации НТСГО и убедиться, что процесс отбора поставщиков услуг является транспарентным и обеспечивает предоставление ВПП качественных услуг. Нашим аудитом были охвачены штаб-квартира ВПП в Риме, восемь ее представительств в странах (ПС) и два региональных бюро (РБ).

Мы обнаружили ежегодное накопление излишков средств, выделяемых на НТСГО, при том, что по другим составляющим доклада по проекту их не хватало. В принципе, порядок расходования средств на НТСГО следует строго координировать с их расходованием на товары. Мы обнаружили, что, хотя ВПП удалось за последние 5 лет распределить, в среднем, 90 процентов запланированного тоннажа, фактические расходы на НТСГО составили 62 процента от бюджетных затрат. Выделяемый на НТСГО бюджет оценивается с учетом ставки, устанавливаемой для каждого проекта и нуждающейся в регулярном пересмотре каждые шесть месяцев. Фактическая ставка для НТСГО составляла, в среднем, около 68 процентов от сметной ставки, свидетельствуя о тенденции к завышению сметы. Среди ПС отмечалась также тенденция осторожно уходить при благоприятных рыночных условиях от пересмотра этой ставки в сторону понижения.

Оценка потенциала в сфере логистики, которая обеспечивает ПС платформой для планирования, была произведена в большинстве ПС с задержкой, что объяснялось нехваткой ресурсов или трудностями с доступом.

ПС нужно составить краткий перечень транспортных компаний страны, которые соответствуют заранее установленным требованиям. Эффективность работы включенных в краткий перечень транспортных компаний должна контролироваться/оцениваться ежемесячно, получаемые результаты используются для обновления краткого перечня. Мы считаем, что к оценке нужно подходить с большей объективностью.

Приятно отметить, что ПС проводили отборочный конкурс при предоставлении контрактов на транспортное обслуживание. Однако бывали случаи отклонений от правил, которые ограничивали конкуренцию и давали незаслуженные преимущества некоторым из участников, лишая всех конкурсантов возможности победить в честной борьбе. Подобные ограничения негативно отражались на качестве услуг, предоставляемых ВПП по контрактам.

В этой работе ВПП полагается на надзорный комитет по транспорту и страхованию, которому необходимо более регулярно проводить свои заседания. Поступающие из штаб-квартиры обзоры миссии по обеспечению соблюдения установленных требований на местах служат своевременным руководством для ПС.

Краткие рекомендации

Мы рекомендуем, чтобы

1. ориентировочные расчёты, использованные в бюджетной смете, в частности стандартные расходы на НТСГО, были пересмотрены и лучше отражали колебания расходов на протяжении всей операции;
2. ВПП в обязательном порядке определила пороговый уровень, который поможет отслеживать значительные колебания ставки НТСГО сверх этого порога. Эти случаи должны быть предметом отдельного рассмотрения и тщательного контроля во избежание накопления излишков;
3. оценка эффективности работы имеющихся транспортных компаний должна быть основана на соответствующих полных данных о выполнении прошлых договорных обязательств;
4. запрос на представление конкурсного предложения должен направляться всем подрядчикам, включенным в краткий перечень. Те подрядчики, которые неоднократно не выполняли прошлых договорных обязательств, должны исключаться из краткого перечня;
5. конкурсная система, состоящая из двух этапов, позволяет отсеивать не имеющих права на участие подрядчиков на основании технической оценки. При последующем отборе следует руководствоваться только лишь оценкой финансовых предложений;
6. для большей транспарентности критерии оценки конкурсных предложений следует привести в запросе на представление конкурсного предложения;
7. в обзорных докладах миссии по обеспечению соблюдения установленных требований на местах следует указывать и отслеживать моменты, требующие принятия мер, и комитету по транспорту и страхованию (КТС) следует представлять доклад;
8. следует приложить усилия для обеспечения регулярного проведения заседаний КТС.

I Ведение

1. На стоимость наземного транспортного, складского и грузового обслуживания (НТСГО)

приходится около четверти текущих расходов, которые несет ВПП при предварительной доставке

Составляющие	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.*
	(в млн. дол. США US\$)				
Общая стоимость	2665	2753	4103	3782	2959
Стоимость продовольствия	979	1262	2150	1740	1415
Стоимость НТСГО	721	597	737	853	562

* Цифры за 2010 год приводятся по состоянию до 10 декабря 2010 года

продовольствия в различные районы. Прочие расходы включают стоимость закупки продовольствия, перевозку его через границы между странами (называемые внешними перевозками) и другие прямые текущие и оперативно-функциональные расходы.

2. НТСГО включает:

- перевозку продовольствия с аэродромов доставки (скажем, после выгрузки) до границ страны-получателя (где продовольствие должно распределяться);



- внутреннюю перевозку в пределах границ страны-получателя, а также стоимость складирования и погрузочно-разгрузочных работ по пути до окончательной точки его распределения.

II Наш аудит

Цели

3. Изначальной целью ВПП по линии НТСГО является перевозка товаров наиболее эффективным, быстрым и дешевым образом. Это лежит в основе целей нашего аудита, которые призваны обеспечить, чтобы

- *представительства в странах (ПС) следовали установленным процедурам на основных этапах организации НТСГО;*
- *отбор поставщиков услуг был открытым, транспарентным справедливым и обеспечивал оплаченное качество и*
- *штаб-квартира (ШК) и региональные бюро (РБ) обеспечивали надлежащий надзор.*

Охват

4. Мы охватили контракты НТСГО, заключенные за двухлетний период: период 2009-2010 годов – восемь ПС¹ и два РБ². Мы взяли выборку из данных³, имеющихся в информационной системе - WINGS II⁴. Всего мы рассмотрели 186 контрактов⁵ в восьми ПС.

Для анализа тенденций мы при необходимости использовали данные и цифры за прошедшие пять лет.

Методология

5. Мы обсудили цели, охват и методологию аудита с высшим руководством штаб-квартиры ВПП в ходе подготовительной конференции 22 ноября 2010 года. Наши аудиторские группы на местах также провели подготовительные и заключительные совещания в ПС и РБ для обсуждения предварительных замечаний аудиторов и получения ответов.
6. Наши выводы и рекомендации подробно изложены в последующих пунктах. Конкретные примеры взяты только из ПС, мы перепроверили данные на местах.
7. *Мы признательны за сотрудничество и помощь со стороны сотрудников и руководства ВПП, на которые мы опирались на разных этапах этого аудита.*

III ПЛАНИРОВАНИЕ

Составление бюджета

8. Бюджет является инструментом планирования, которые помогает делать реалистические оценки и обеспечивать эффективный контроль за расходами. Бюджет на НТСГО готовится на основе стандартного шаблона для расчета средней стоимости⁶ за метрическую тонну продовольствия в течение всего срока осуществления проекта.
9. Анализ бюджета на НТСГО за



¹ Афганистан, Бангладеш, Кения, Малави, Мьянма, Непал, Уганда и Эфиопия.

² Йоханнесбург и Бангкок.

³ За период с 1 июля 2009 года по 26 ноября 2010 года ВПП заключила 105 777 контрактов на НТСГО на сумму в 786,54 млн. дол. США. Данные за период до 1 июля 2009 года в WINGS II отсутствовали.

⁴ Вариант II информационной сети и глобальных систем ВПП или WINGS II является приложением протокола SAP IT, используемым ВПП для представления бухгалтерской отчетности.

⁵ 144 на внутренние перевозки, 24 на зарубежные перевозки и 48 на другие услуги.

⁶ Этот коэффициент является составной средневзвешенной величиной, не учитывающей различия между направлением, товаром или иными переменными, которые могут обусловить различия в расходах.

период 2006-2010 годов представлен в таблице. Фактические расходы составляли около 45-78 процентов от предусмотренных бюджетом цифр. Бюджет на НТСГО возрастал, в среднем, на три процента ежегодно; бюджет на последующий год был всегда больше, в большинстве случаев намного превышая фактические расходы за предыдущий год.

10. Руководство заявило, что фактические расходы на НТСГО всегда будут ниже бюджетной сметы, поскольку планы основаны на предположении, что проекты будут финансироваться на 100 процентов, чего добиться трудно. Однако, как видно из нижеследующей таблицы, изменение бюджета на НТСГО и фактических расходов на НТСГО не устанавливает тесной зависимости с тенденциями обеспечения запланированного распределения продовольствия. Отличие стоимости НТСГО, рассчитанной по шаблону, используемому для подготовки бюджета на НТСГО, от фактических расходов было также значительным. Разрыв указывает на необходимость пересмотра предположений, используемых при подготовке бюджета, в частности шаблона определения стоимости НТСГО, чтобы сделать его более реалистичным и тем самым полезным как инструмент контроля.

Подробные сведения	2006	2007	2008	2009	2010
I Количество продовольствия (в млн.т)					
a) запланированного для распределения	4,7	4,3	6,2	6,3	6,4
b) фактически распределенного	5,0	4,2	4,8	5,6	5,1
c) процентное отношение b) к c)	106	98	77	89	80
II Бюджетная смета и фактические расходы (в млн. дол. США)					
d) бюджет на НТСГО	1217	764	1268	1248	1257
e) фактические расходы	721	597	737	853	562
f) процентное отношение e) к d)	59	78	58	68	45
III Удельная стоимость НТСГО в расчете на тонну (в дол.США)					
g) по бюджету	259	178	205	198	196
h) фактическая	144	142	142	152	110
f) процентное отношение h) к g)	56	80	69	77	56
<i>#Цифры за 2010 год приводятся по состоянию до 10 декабря 2010 года</i>					

11. Средства на НТСГО выделяются ПС с учетом коэффициентов расчета НТСГО, определяемых для каждого проекта. Когда производится заказ на закупку продовольствия по проекту, запись заносится в WINGS II. Автоматически WINGS II производит расчет суммы, подлежащей выделению на НТСГО, умножая коэффициент расчета стоимости НТСГО на чистый вес продуктов в тоннах, который был только что зарегистрирован. По специальному разрешению ПС допускается тратить имеющиеся средства.
12. Руководство по перевозкам предусматривает, что ПС (РБ, если речь идет о региональных проектах) следует периодически – желательно каждые шесть месяцев - пересматривать коэффициенты расчета стоимости НТСГО, чтобы убедиться, что бюджетные предположения, транспортная сеть и договорные ставки остаются действительными после последнего компьютерного расчета. Необходимо также пересматривать шаблон расчета стоимости НТСГО в случае внесения существенных изменений в
- продуктовую корзину проекта,

- количество или тип пунктов пересечения границы или транспортных коридоров,
- количество/долю закупок на местах/регулярные закупки,
- определенный коэффициент транспортного сегмента,
- любой другой параметр, напрямую влияющий на общий коэффициент расчета стоимости НТСГО.

13. Мы обнаружили, что ПС тяготеют к ошибочному проявлению предосторожности и сохранению резервных средств, отсрочивая для этого пересмотр коэффициента расчета стоимости НТСГО в сторону понижения, что ведет к возникновению излишков.

Анализ конкретного случая 1: Эфиопия

Мы обнаружили излишки по составляющей НТСГО в трех проектах даже после отчета по всем обязательствам и ожидаемым расходам до завершения проекта.

Номер проекта	Средства на НТСГО	Испрашиваемые средства	Излишки (в млн. дол. США)
106650	359,08	324,59	34,49
104300	18,82	17,69	1,13
101273	12,67	10,55	2,12

Между тем ПС сообщали о нехватке средств по проектам (например, по проекту 104300) в силу ряда причин, включая нехватку ресурсов.

Более подробный анализ проекта 106650 показал, что коэффициент расчета стоимости НТСГО по проекту за первые девять месяцев его осуществления пересматривался трижды. К декабрю 2009 года пересмотренный коэффициент составил 111 процентов от первоначального коэффициента расчета стоимости НТСГО. С другой стороны фактические ставки с декабря 2009 года оставались ниже, что требовало пересмотра утвержденных ставок в сторону понижения. Однако пересмотр утвержденных ставок в сторону понижения был произведен на год позже в декабре 2010 года. Это привело к накоплению излишков по оплате НТСГО.

ПС проинформировало нас, что его предложение (ноябрь 2010 года) о перестройке программы для использования средств, сэкономленных по проекту 106650, ожидало утверждения в ШК. Мы заявили также, что ситуация при которой излишки составляли менее 10 процентов, а проект будет осуществляться до конца 2011 года, в целом, оставалась в приемлемых пределах. Что касается работы в условиях Эфиопии, то ПС сочло разумным оставить маржу на верхнем пределе для амортизации колебания цен на топливо и других расходов, связанных с логистикой.

По нашему мнению, накопление излишков по составляющей НТСГО проекта, объясняющееся задержкой в пересмотре ставок даже при том, что по другим составляющим ощущается нехватка средств, представляет собой неэффективное использование средств.

14. Наш анализ показал, что по сравнению с предыдущим годом происходили значительные колебания

Представительство в стране	Номер проекта	2009 г.		2010 г.	
		2009 г.	2010 г.	2009 г.	2010 г.
Дем. Республика Конго	108240	1258,6	650,3		
Непал	100586	31,7	55,5		
Пакистан	108280	107,8	77,5		

ставок НТСГО по проекту. Руководство сообщило нам, что, несмотря на то, что на ставки НТСГО влияет немало факторов, ВПП придерживается тщательно отработанного порядка проверки каждой ставки, включая рассмотрение сопроводительных документов и обсуждение этого вопроса со специалистами по вопросам материально-технического обеспечения в ПС и РБ. Мы считаем, что проверка этого процесса на эффективность, сколь бы тщательно продуман он ни был, будет пройдена при получении положительных результатов.

Рекомендация 1: *Предположения, используемые при составлении бюджетной сметы, в частности шаблон определения стоимости НТСГО, следует пересмотреть, чтобы они лучше отражали изменение расходов в течение всего периода осуществления проекта.*

Рекомендация 2: *ВПП должна определить пороговый уровень, который поможет отслеживать значительное превышение ставок на НТСГО над пороговым значением. Эти случаи должны быть предметом отдельного рассмотрения и тщательного контроля во избежание накопления излишков.*

Оценка потенциала логистического обеспечения

15. Одним из элементов планирования является оценка потенциала логистического обеспечения (ОПЛО), который предоставляет в распоряжение ПС механизм, включающий критически важные элементы логистических связей, такие как возможности портов/аэропортов, дорожных и железнодорожных сетей, складской инфраструктуры, порядок обработки грузов, расценки оплаты труда, местные транспортные ресурсы и т.д.
16. Мы обнаружили, что 17 из 20 ПС, относящихся к Бангкокскому РБ в 2010 году не обновляли ОПЛО. Задержки составляли от одного года до пяти лет. РБ считало, что, хотя ОПЛО и является важным инструментом планирования, она потребует также отвлечения большого объема ресурсов; нехватка ресурсов у ПС или затрудненный доступ к ним (как в случае с Афганистаном) ограничивают способность ПС ежегодно обновлять ОПЛО. Мы обнаружили также задержки в обновлении ОПЛО в ПС, относящихся к Йоханнесбургскому РБ, где только пять из 19 ПС, входящих в это РБ, обновили ОПЛО в 2010 году.

Определение группы подрядчиков

17. Руководство по перевозкам требует от ПС определять потенциальных перевозчиков, получая их названия из других гуманитарных организаций, торговой палаты и/или коммерческого сектора. Ответы на стандартный вопросник помогают ПС производить отбор и составлять краткий перечень перевозчиков, соответствующих предъявляемым требованиям. Эффективность работы включенных в краткий перечень перевозчиков должна регулярно контролироваться путем ежемесячной проверки, и краткий перечень должен регулярно обновляться.

Анализ конкретного случая 2: представительство в Афганистане

Оценка эффективности работы, предусмотренная по каждому контракту, служит основой для пересмотра и обновления ежегодного краткого перечня подрядчиков. Для этого пересмотра характерен ряд внутренних недостатков.

Мы обнаружили, что оценочные листы не содержат конкретной информации об эффективности работы по конкретным контрактам на перевозки, отражая, например,

дату выдачи и истечения срока действия Инструкций по наземным перевозкам (ИНП)⁷, количество тонн перевезенного груза в отношении к оговоренному объему и оговоренному сроку и т.д. Мы считаем, что эту оценку следует подкреплять соответствующими данными, которые придают объективность пересмотру.

Составление краткого перечня на 2010 год выявило и другие недостатки. Кандагарское территориальное представительство (ТП) рекомендовало включить в краткий перечень девять из десяти существующих компаний. Пять компаний из девяти были оценены как «хорошие» и четыре как «удовлетворительные». Заканчивая подготовку краткого перечня, ПС перевело одного из перевозчиков из категории «удовлетворительный» в категорию «хороший», а три остальных компании остались по-прежнему в категории «удовлетворительных». Мы считаем, что Комитету по внутренним перевозкам⁸ (КВП) следовало отразить причины, которыми руководствовалось ТП, повышая оценку.

ПС признало, что это объяснялось сбоем в системах оценки на тот момент, который был впоследствии устранен в ноябре 2009 года за счет введения единого формата отчетности. Мы с удовлетворением отмечаем усилия, прилагаемые для модернизации этого процесса. Однако мы обнаружили, что в марте 2010 года оценка ряда контрактов (например, Тургунди) была произведена без использования нового механизма; мы рекомендуем тщательнее отслеживать осуществление решений.

Работа перевозчиков оценивалась ежемесячно по шкале от одного до четырех баллов, при этом один балл соответствовал оценке «плохо», а четыре - оценке «отлично». Однако оценки КНП производились по шкале от четырех до одного балла, при этом четыре балла соответствовали оценке «плохо», а один - оценке «отлично». Необходимо синхронизировать параметры оценки, чтобы сократить риск неправильного анализ данных.

Анализ конкретного случая 3: Непал

Мы обнаружили, что включенные в краткий перечень перевозчики были оставлены в нем на сезон 2011-2012 годов без оценки результатов их работы. КНП рекомендовал оставить их в нем просто потому, что продолжали регулярно участвовать проводимом ВПП конкурсе. Поскольку ВПП настаивает на использовании механизма ежемесячного контроля, мы считаем, что результаты этой работы могли бы служить основой для оценки работы перевозчиков, входящих в краткий перечень.

Анализ конкретного случая 4: представительство в Уганде

Мы обнаружили, что сроки доставки не указывались в контракте или ИНП, а это облегчило бы контроль. Нам разъяснили, что шаблон ИНП не отражает сроков доставки, однако дата выдачи и окончания действия (то есть срок действительности ИНП) в нем отражены. Нас заверили также, что фактическая доставка отслеживается с помощью транспортных накладных.

⁷ Для транспортировки товаров с помощью перевозчиков ПС дает Инструкции по наземным перевозкам (ИНП), указывающие место отправления и доставки при перевозках, содержащие подробное описание товаров, требуемую дату доставки, а также истечения срока действия ИНП.

⁸ В его состав входят не менее трех человек, не считая ДС/РД и специалиста по логистике (СЛ). Его членами могут быть сотрудники ВПП или других учреждений ООН и организаций-партнеров.

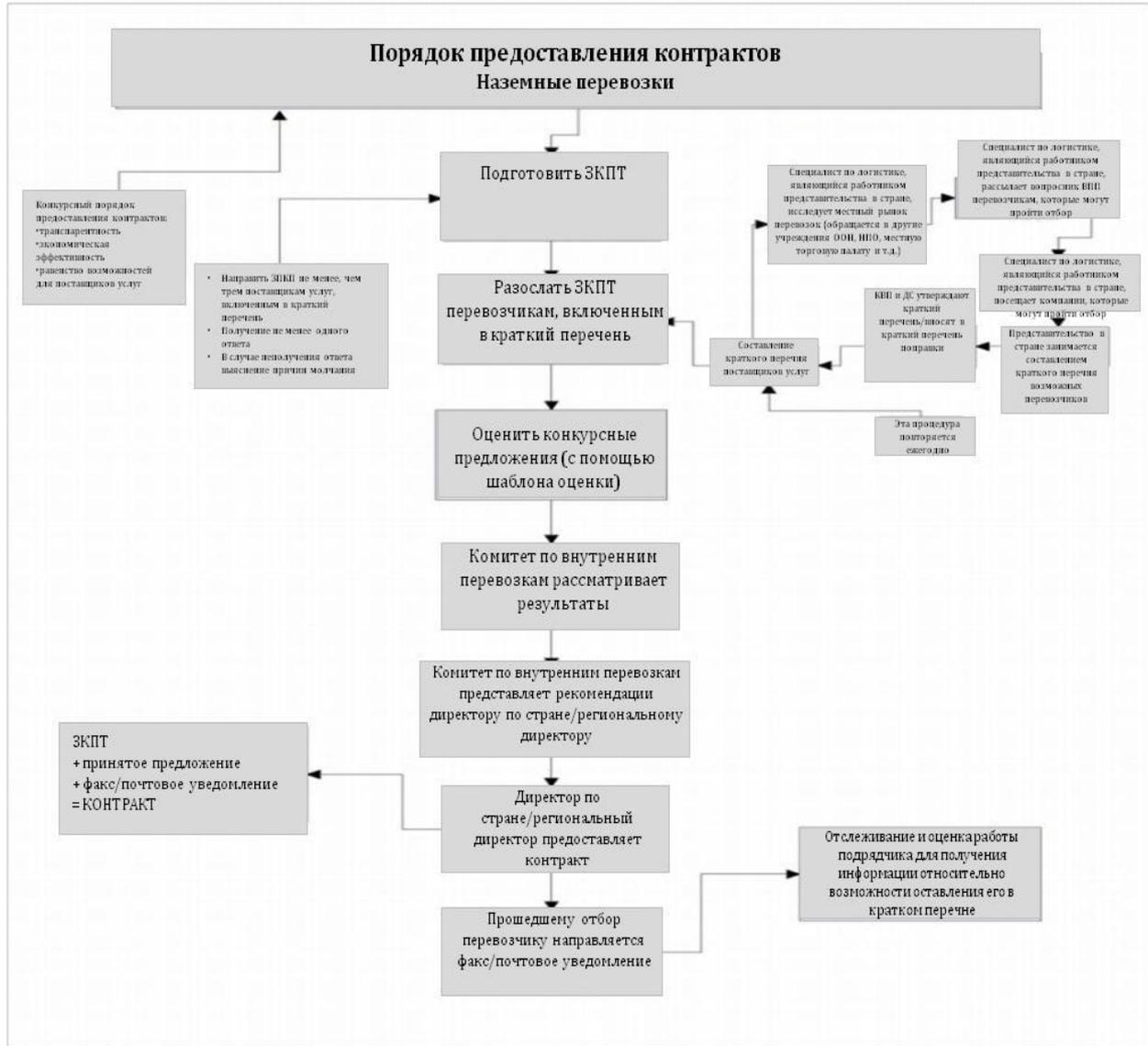
Мы считаем, что в ИНП следует указывать конкретную дату, к которой, как ожидается, перевозчик доставит грузы, что может сделать ИНП более комплексным шаблоном для осуществления контроля. Работники ПС заявили нам, что, поскольку представительство участвует во внутренних и зарубежных перевозках, средние сроки доставки нужно будет пересмотреть и установить совместно с перевозчиками, а затем включать в будущие контракты.

Рекомендация 3: *Оценку эффективности работы имеющихся перевозчиков следует производить на основании соответствующих полных данных о выполнении прошлых договорных обязательств.*

IV ПРОВЕДЕНИЕ КОНКУРСА И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КОНТРАКТОВ

18. Первым шагом при предоставлении контрактов является рассылка запроса о предоставлении конкурсного предложения (ЗПКП), который направляется подрядчикам, включенным в краткий перечень. После получения конкурсных предложений они анализируются с использованием стандартного шаблона оценки. КНП изучает результаты оценки и выносит свою рекомендацию директору по стране (ДС) или региональному директору (РД) в зависимости от того, кто из них наделен полномочиями. Затем РД/ДС предоставляет контракт. РД/ДС наделен полномочиями утверждать/не утверждать рекомендацию КНП независимо от того, о какой сумме идет речь, но делая это, следует полностью документально отражать причины несогласия.
19. Альтернативной системой заключения контрактов является использование тарифной системы, которая предусматривает установление транспортной ставки или тарифа⁹, предлагаемого перевозчикам, включенным в краткий перечень. Всем охваченным кратким перечнем перевозчикам, которые согласны с этим тарифом, оплата затем производится по одинаковой ставке. Этот тип контракта используется в случаях, когда операционные требования ВПП предусматривают использование множества перевозчиков на одних и тех же маршрутах.
20. Вложенная схема иллюстрирует порядок предоставления контрактов.

⁹ Тариф может быть установлен за тонну/место доставки, за километр/тонну или в исключительных случаях за день работы по контракту.



21. Нам приятно отметить, что предоставлению контрактов на перевозки в ПС предшествовал процесс конкурсного отбора. Однако были случаи отклонений от этой линии, когда конкуренция ограничивалась, наносился ущерб транспарентности и предоставлялись незаслуженные преимущества отдельным участникам, что ставило всех участников конкурса в неравное положение. Такие ограничения негативно сказывались на качестве услуг, которое стремится получить ВПП, заключая контракты.

Анализ конкретного случая 5: представительство в Непале Контракты на перевозки со склада в Непалгуне

Мы обнаружили, что ПС подписало с одним из перевозчиков шестимесячный МоВ, вступивший в силу с мая 2008 года. МоВ продлевался восемь раз до октября 2010 года, при этом пересматривались ставки, корректировавшиеся в зависимости от цены на дизельное топливо. Работники ПС заявили нам, что это объяснялось узостью рынка перевозок и что продления были обоснованы обследованием рынка и занесенными в

протокол соображениями (отсутствием инфраструктуры и парка грузовых автомобилей).

В сентябре 2010 года ЗПКП были разосланы шести перевозчикам из 17 компаний, включенных в краткий перечень (обновленный в мае 2010 года). Это было обосновано тем, что отдельные транспортные компании не располагают техникой для своевременной доставки крупных партий продовольствия в центральные и дальние районы западной части Непала. Разумность предложенных ставок была подтверждена «Федерацией предпринимателей, занимающихся перевозками в автоцистернах и автомобильным транспортом». Мы считаем, что предложенные ставки не следовало оглашать, поскольку некоторые из участников, представлявшие конкурсные предложения, могли быть членами Федерации, и нельзя было бы исключить конфликта интересов.

Из четырех участников конкурса, представивших ЗПКП, два были приглашены на переговоры для обсуждения встречного предложения. Два других участника конкурса, которым было предложено работать по этой оговоренной ставке (с перевозчиком, который участвовал в переговорах) и на этих основаниях, отказались принять встречное предложение со стороны ПС. Это заставляет думать о возможности тайного сговора и картельной сделки.

Мы рассмотрели результаты работы одного из успешных участников конкурса в 2010 году над двумя заказами на закупки и обнаружили задержки от 13 до 49 дней в перевозке груза, по сравнению с датой, указанной для отгрузки (в ИНП, выданных ПС). Разрешение перевозчику доставлять товары после назначенного срока и после истечения срока действия ИНП подрывает контроль за выполнением контракта и своевременной доставкой товаров. Работники ПС объяснили нам, что не уследили за просрочкой действия ИНП из-за чрезмерной загруженности работой и что были приняты дисциплинарные меры для недопущения повторения подобной ситуации.

Анализ конкретного случая 6: Афганистан, Герат, 2010 год

а) ЗПКП на перевозку грузов

Мы обнаружили, что наиболее низкие по расценкам предложения, полученные в ответ на ЗПКП, были отклонены. Это произошло несмотря на то, что в докладе об ОПЛО (июнь 2008 года) эти два участника были признаны крупнейшими перевозчиками в регионе. Работники ПС объяснили нам, что предложения были нереалистичными и поэтому были отклонены.

Инструкции позволяют, чтобы в случае, если предлагающий(е) самые низкие расценки участник(и) конкурса не выполняет(ют) договорное обязательство, контракт может быть предоставлен следующему участнику конкурса, предложившему следующие по размеру расценки, с вычетом разницы в стоимости из банковской гарантии. Если возмещение средств невозможно, может быть начато дело о приостановлении деятельности или занесении в черный список. Подобные рычаги контроля призваны пересекать нереалистичные конкурсные предложения. Отклонение наиболее привлекательного по расценкам предложения в данном случае кажется необоснованным.

б) ЗПКП на таможенную очистку и доставку грузов через границу между Туркменистаном и Афганистаном

ЗПКП был разослан пяти компаниям. Самое привлекательное по расценкам конкурсное предложение по перевозке затаренного груза было отклонено. Работники ПС объяснили нам, что расценки на таможенную очистку, предложенные участником конкурса, были сочтены необоснованно низкими с практической точки зрения. С другой стороны, его расценки на обработку грузов были очень высокими, и поэтому комплексные работы были переданы следующему по привлекательности предложению участнику, чтобы не дробить договор на части.

Мы обнаружили, что общая сумма конкурсного предложения этого участника все равно была самой низкой даже с учетом высокой стоимости обработки грузов. В предыдущем году общая сумма конкурсного предложения также послужила основанием для предоставления контракта. Разбивка конкурсного предложения на составные части для отклонения самого привлекательного по расценкам предложения была сомнительной.

с) Соблюдение требований ЗПКП

Одним из условий ЗПКП по контрактам на перевозки является представление банковской гарантии (БГ) на 5 000 дол.США, используемой как гарантия выполнения контракта¹⁰. Мы обнаружили, что по контрактам на перевозки продолжительностью в один год (январь-декабрь 2010 года) только два подрядчика представили БГ на весь период контракта. Четыре не представили вообще никакой БГ, а семь представили БГ, которые истекли в ходе исполнения контракта.

Работники ПС объяснили, что банк неофициально сообщил им, что БГ не нуждались в возобновлении и что они были бы аннулированы только по просьбе ВПП, а это означало, что все текущие БГ были действительны до тех пор, пока ПС не проинформировал бы банк об ином. Однако работники ПС согласились с тем, что это была неофициальная процедура и что в дальнейшем вместе с банком им следует возобновить БГ.

Анализ конкретного случая 7: представительство в Эфиопии

а) ЗПКП на наземные перевозки из порта Джибути: октябрь 2010 года

Конкурсные предложения, полученные по ЗПКП, были оценены в декабре 2010 года, при этом было решено подготовить встречное предложение по методике, изложенной ниже:

- еще 0,05 бер за тоннокилометр должны были быть добавлены к предложенным ставкам для направлений, которыми пользуется компания, занимающаяся удобрениями;
- для других направлений средняя сумма 15 «реалистических» предложений должна была быть использована для расчета ставки по встречному предложению; должны были быть рассмотрены перевозчики, которые, как считалось, представили реалистические предложения;
- по мере необходимости, другие факторы, такие как дорожные условия, объездные дороги, эффективность разгрузочных работ и время перевозки должны были также учитываться.

¹⁰ В случае невыполнения договорных обязательств впоследствии может быть получено возмещение за счет гарантии выполнения контракта.

Мы считаем, что правильность решения о предоставлении стимулов участникам конкурса после того, как они предложили свои расценки по ЗПКП, была сомнительной. Работники ПС объяснили нам, что представительство сталкивалось с нехваткой парка грузовых автомобилей и намеревалось использовать большую часть потенциала перевозчиков. Нам сообщили также, что в настоящее время от перевозчиков требуют представления гарантии выполнения контракта, чтобы связать их обязательства по исполнению предложения.

Вышеуказанный расчет основан на субъективном критерии анализа 15 «реалистических» предложений. Из сопроводительных документов не ясно, каким образом были выбраны эти 15 предложений или почему они были сочтены «реалистичными».

Мы обнаружили также, что встречные предложения были сделаны девяти перевозчикам, которые не были охвачены ЗПКП. Нам объяснили, что в это время (пиковый период, когда порт Джибути был перегружен) ВПП остро нуждалась в получении дополнительных возможностей для грузовых перевозок. Работники ПС заверили нас также, что в будущем в случае подобных отклонений предварительно будет получено одобрение со стороны компетентного органа.

Руководство выразило мнение, что оперативные решения определяются конкретной ситуацией. Мы считаем, что внесение поправок после получения предложений компрометирует целостность процесса.

в) ЗПКП на перевозку грузов: сентябрь 2009 года

ЗПКП было предложено разослать в сентябре 2009 года. Поскольку конкурс не удалось завершить за три месяца, его сроки были продлены. В последний месяц после продления ставка возросла на 15 процентов. Это было сделано, несмотря на явные доказательства того, что ставки, фигурировавшие в ЗПКП, были ниже, чем предусмотренные имеющимся контрактом, порой, на 64 процента. Работники ПС сообщили нам, что это решение было принято после консультации с выездной группой из ШК, за этот период цены на топливо возросли на 42 процента, в тарифной системе средние ставки составляли более 20 процентов и что, учитывая все эти факторы, осторожное увеличение ставок на 15 процентов на один месяц после продления казалось обоснованным. Нам объяснили также, что ставки были несопоставимы из-за изменения динамики рынка перевозок.

Мы отметили, что выездная группа из ШК предложила пересмотреть тарифные ставки путем изменения действующей методики расчета средних ставок. В такой ситуации утверждение ставки на 20 процентов выше предыдущей обосновано.

Кроме того, в июле 2010 года было принято решение о продлении сроков на два месяца, что привело к повышению существовавших ставок на 13 процентов, поскольку работа по следующему ЗПКП завершалась. Работники ПС сообщили, что пересмотр ставок был обусловлен подорожанием топлива, пиковым сезоном экспорта кофе и перевозок удобрений. При ситуации, аналогичной сложившейся в сентябре 2009 года, конкурсные ставки были существенно снижены – вплоть до 81 процента.

Мы выявили восемь случаев, когда в феврале-мае 2010 года заказ-наряды размещались, игнорируя 12 предложений с более низкими ставками. Разница между самой низкой из конкурсных ставок и предложенной ставкой составляла от 180 бер до 2059 бер. Работники ПС сообщили, что конкурсные предложения были отклонены, исходя из прошлого опыта, когда получавшие контракты перевозчики отказывались работать по

заявленным на конкурсе ставкам. В ряде случаев перевозчики не желали представлять свой отказ в письменной форме. Однако нас заверили, что ПС будет вести журнал, куда будут заноситься сообщения с подтверждением отказов, которые тоже будут учитываться при оценке результатов работы.

Анализ конкретного случая 8: представительство в Кении Вторичные перевозки из Элдорета: 2009–2010 годы

Инструкции требуют обязательного соблюдения конфиденциальности отдельных конкурсных предложений, пока они не будут оглашены все вместе группой по вскрытию тендерных предложений; в ЗПКП, разосланном в январе 2009 года, содержалось ясное требование представлять предложения в запечатанном виде. Кроме того, ЗПКП предусмотрено также, чтобы предложения представлялись по установленной форме, отклонение от которой ведет к тому, что они будут считаться недействительными и неприемлемыми.

Мы обнаружили, что все предложения получены на обыкновенной бумаге/фирменном бланке. Участник конкурса, предложивший наиболее привлекательную ставку, прислал ее на обыкновенной бумаге без ссылки на ЗПКП. Конверты не были подшиты в папку, и ничто не указывало на то, что был соблюден порядок представления их в запечатанном виде.

Другие вопросы, связанные с НТСГО: хранение грузов в Эфиопии

ПС арендовало у частных фирм пять складов, рассчитанных на хранение 33 000 тонн грузов. В 2010 году площади использовались, в среднем, на 37 процентов; наибольшая месячная загрузка составляла 54 процента. При этом в течение года были арендованы три дополнительных склада, рассчитанных на хранение 15 000 тонн¹¹. ПС выразило мнение, что были практические соображения относительно использования складских площадей, помимо удовлетворения логистических потребностей. К тому же работники ПС сообщили, что, прогнозируя сокращение масштабов деятельности в 2011 году, группа логистики занялась в ноябре 2010 года рационализацией использования складского хозяйства, которая была завершена.

Мы обнаружили также, что с 1997 года, когда имевшихся площадей было достаточно, управление двумя складами (рассчитанными на хранение 10 000 тонн грузов) было поручено частной компании. Работники ПС сообщили нам, что два склада использовались полностью под хранение растительного масла, чтобы не допустить возможного повреждения растительного масла при окурировании других товаров и чтобы эффективнее восстанавливать/возвращать товарные кондиции протекшего масла.

Однако уместно отметить, что при посещении местного отделения представительства мы обнаружили, что растительное масло хранилось также в двух складах, управляемых ВПП, где окурирование проводилось в ноябре 2010 года. Руководство по организации складского хозяйства также не запрещает хранение растительного масла вместе с другими продуктами.

¹¹ В связи с чем были понесены дополнительные расходы в 900 000 быр за период с начала аренды до декабря 2010 года.

Рекомендация 4: *Запрос о предоставлении конкурсного предложения (ЗПКП) следует рассылать все подрядчикам, включенным в краткий перечень. Тех подрядчиков, которые неоднократно не выполняли свои прошлые договорные обязательства, следует исключать из краткого перечня.*

Рекомендация 5: *Конкурсная система, состоящая из двух этапов, позволяет отсеивать не имеющих права на участие подрядчиков на основании технической оценки. При последующем отборе следует руководствоваться только лишь оценкой финансовых предложений.*

Рекомендация 6: *Для большей транспарентности критерии оценки конкурсных предложений следует привести в запросе на представление конкурсного предложения.*

IV КОНТРОЛЬ И ПОДГОТОВКА КАДРОВ

Комитет по транспорту и страхованию (КТС)

22. Комитет по надзору за транспортом и страхованием (КТС-Транспорт), находящийся в штаб-квартире, обеспечивает общий надзор за транспортом. От него требуется ежеквартально рассматривать «обоснованность мер, принимаемых для обеспечения транспортом и страхованием, и, в частности, порядок использования соответствующих процедур отбора» и представлять связанные с этим рекомендации Исполнительному директору.
23. Мы обнаружили, что КТС-Транспорт рассматривал решение транспортных и страховых вопросов за первый, второй и третий кварталы 2009 года в декабре 2009 года, а за четвертый квартал 2009 года - в апреле 2010 года. Итоги первого квартала 2010 года были рассмотрены в июле 2010 года, а итоги второго квартала 2010 года еще предстояло рассмотреть в ходе нашего аудита в декабре 2010 года.
24. Руководство объяснило нам, что с введением новой коммерческой системы чрезвычайного реагирования и землетрясением на Гаити сотрудники были настолько заняты, что это привело к нарастанию просрочек с представлением докладов КТС в 2009 году. Незаполненность должности председателя КТС с апреля 2010 года тоже способствовала просрочкам.

Обзор работы группы по соблюдению требований

25. Обзоры работы групп по соблюдению требований, направляемых из штаб-квартиры, позволяют контролировать соблюдение требований, а также давать своевременные указания. Отдел логистики направил группу по соблюдению требований материально-технического обеспечения в Мьянму (июнь-август 2008 года), Йемен (июнь 2009 года), Филиппины (апрель 2010 года) и Шри-Ланку (май 2010 года).
26. Мы пришли к выводу, что доклады групп по соблюдению требований были исчерпывающими и содержали рекомендации по улучшению различных аспектов транспортного обеспечения. В частности, рекомендации по подготовке персонала касались i) обращения с товарами/фумигации, ii) распоряжения средствами, iii) ориентации членов местного комитета по перевозкам относительно их функций и задач, iv) ведения складского хозяйства.

Рекомендация 7: *Основания для принятия мер могут быть найдены в докладах групп по соблюдению требований и проконтролированы, а КТС – может быть представлен на рассмотрение отчет.*

Рекомендация 8: *Должны быть приложены усилия по обеспечению регулярного проведения заседаний КТС.*

СОКРАЩЕНИЯ, ВСТРЕЧАЮЩИЕСЯ В ДОКУМЕНТЕ

ТП	Территориальное представительство
БГ	Банковская гарантия
КТС	Комитет по транспорту и страхованию
ДС	Директор по стране
ПС	Представительство в стране
ШК	Штаб-квартира
ИТ	Информационная технология
ОПЛО	Оценка потенциала логистического обеспечения
СЛ	Специалист по логистике
КНП	Комитет по наземным перевозкам
ИНП	Инструкции по наземным перевозкам
НТСГО	Наземное транспортное, складское и грузовое обслуживание
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
ДООЧПВ	Долгосрочная операция по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению
РБ	Региональное бюро
РД	Региональный директор
ЗПКП	Запрос о предоставлении конкурсного предложения
WINGS II	Вариант II информационной сети и глобальной системы ВПП