

ОБЗОР ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБОРУДОВАНИЯ, ВЫДЕЛЕННОГО ДЛЯ ПРОЕКТОВ
ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

Подготовлен Тунсалой Кабонго

Объединенная инспекционная группа



Женева
1988

ОБЗОР ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБОРУДОВАНИЯ, ВЫДЕЛЕННОГО ДЛЯ ПРОЕКТОВ
ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

Подготовлен Тунсалой Кабонго
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1-10	1
II. РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЕЗДОК НА МЕСТА	11-12	4
III. УРОКИ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО ИЗВЛЕЧЬ	13-39	4
A. Разработка проектов	13-21	7
B. Закупки оборудования	22-25	9
C. Использование оборудования в ходе осуществления проекта и после его завершения	26-39	11
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	40-45	15
ПРИЛОЖЕНИЯ		18

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Одним из направлений деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества с государствами, которые стремятся к такому сотрудничеству, является предоставление в распоряжение этих государств и других правительственных организаций значительного количества оборудования от наиболее простого канцелярского оборудования до такой сложнейшей техники, как компьютеры и аппаратура для лабораторий.

2. В связи с использованием такого оборудования как в ходе осуществления проекта, так и после прекращения оказания помощи возникают определенные проблемы и обнаруживается ряд слабых мест. Масштабы этих проблем в каждой организации различны, и зависят они от ее конкретной деятельности, используемых ресурсов, характера данного вида работ и условий, в которых осуществляется проект.

3. Закупка оборудования и его передача в распоряжение исполнителей проекта представляет собой весьма сложную операцию, сопряженную с участием нескольких партнеров: государственных и частных организаций и правительств, которые зачастую находятся друг от друга на значительном расстоянии. Многосторонний характер помощи имеет свои собственные особенности, которые влияют на всю деятельность в рамках проекта. Все это означает, что иногда данные виды деятельности представляют собой весьма сложный комплекс и могут приводить к организационным ошибкам или неэффективному использованию оборудования на местах.

4. На этом этапе представляется важным определиться по данному вопросу, с тем чтобы представить предмет нашего обсуждения в его действительном ракурсе, что необходимо для правильного понимания доклада и его выводов. В названии доклада умышленно употребляется термин использование оборудования, а не управление оборудованием. Это связано с тем, что проблемы, касающиеся управления и возникающие как в штаб-квартирах организаций, так и на местах, уже подвергались критике в других докладах ОИГ. Тем не менее оба вида проблем сходны по своему характеру и в некоторых случаях частично совпадают. В результате они зачастую взаимосвязаны, первый вид порождает или обуславливает появление второго, и наоборот. "Использование подразумевает управление". Обратное утверждение тоже верно, однако стремясь к ясности и лаконичности, мы ограничились темой надлежащего использования оборудования в проектах технической помощи и обсудим два основных аспекта, а именно, каким образом предоставляемое оборудование может способствовать:

а) обеспечению наиболее эффективного решения проблем, возникающих в данной стране, в данной обстановке и для решения которых предназначается тот или иной проект; и

б) обеспечению частичной или полной передачи ноу хау или технических знаний стране-бенефициарию путем передачи в его распоряжение накопленного опыта.

5. Другими словами, наша цель заключается в том, чтобы установить, действительно ли предоставляемое в рамках проектов оборудование используется наилучшим образом как в интересах стран-бенефициариев, так и в интересах Организации Объединенных Наций. Ввиду того, что в настоящее время все государства - члены Организации Объединенных Наций одной из первейших задач считают борьбу за

повышение эффективности системы, представляется целесообразным в контексте осуществления проектов произвести критическую оценку использования на местах оборудования и различных видов технической аппаратуры с целью выработки заключений, которые, возможно, лягут в основу соответствующих рекомендаций, способствующих решению определенных проблем. Следует также отметить, что в данном докладе не ставится цель оценить общие показатели выполнения проектов, на места осуществления которых были совершены поездки в рамках мероприятий по достижению целей. Хотя делаемые нами выводы иногда носят общий характер, читатель всегда должен рассматривать их через призму предмета доклада.

6. Нами было определено, что в основе настоящего доклада будут лежать фактические данные. Мы выбрали для описания несколько случаев, с которыми познакомились в ходе поездок на места осуществления проектов, с тем чтобы заострить внимание на проблеме ответственности соответствующих исполнительных учреждений. С этой целью Инспектор провел рабочие совещания с ответственными сотрудниками следующих организаций в их штаб-квартирах: ПРООН, МСЭ, ВОЗ, ЮНЕСКО, ФАО и ЮНИДО. Затем, в ходе второго этапа и в консультации с данными организациями, Инспектор посетил ряд мест осуществления проектов в Гане и Заире. Хотя и возникали вопросы в связи с широкими обобщениями доклада на основе ограниченной выборки из девяти проектов одного региона, представляется спорным, чтобы сходство проблем, выявленных во время поездок в реализации проектов, и сходство проблем в осуществлении проектов на местах во многих развивающихся странах указывали бы на то, что нет необходимости тратить крупные деньги на организацию посещения значительного числа проектов в разных странах и в разных регионах, для того чтобы прийти к выводам, сделанным нами в этом докладе.

7. Выбор проектов в этих странах осуществлялся с учетом ряда критериев и различного рода ограничивающих факторов, включая:

- a) ограниченность финансовых средств, находящихся в распоряжении ОИГ, для покрытия дорожных расходов;
- b) концентрация деятельности учреждений в том или ином географическом районе;
- c) количество и стоимость выделенного оборудования;
- d) интересные случаи, выявленные в ходе предварительного анализа проектных документов;
- e) текущее положение дел с выполнением проектов; необходимость соблюдения надлежащих пропорций между поездками к местам завершенных и незавершенных проектов;
- f) тот факт, что источники финансирования проектов не принимались во внимание.

8. Инспектор представил факты и замечания по каждому конкретному проекту, отметив достигнутые успехи и указав на имеющиеся недостатки как в ходе разработки проектных документов, так и в ходе осуществления проектов (с точки зрения оборудования). На основе полученных данных был сделан ряд заключений, которые легли в основу выводов и рекомендаций настоящего доклада.

9. Инспектор надеется, что выводы и рекомендации, сделанные в ходе изучения фактического материала на местах, возможно, будут представлять ценность для соответствующих учреждений и любых организаций, ответственных за осуществление проектов в рамках системы Организации Объединенных Наций.

10. Инспектор хотел бы вновь выразить свою признательность и благодарность правительственным органам тех стран, которые он посетил, а также ответственным сотрудникам учреждений, которые смогли уделить ему свое время и принять участие в обсуждениях. Кроме того, он хотел бы поблагодарить всех тех, кто направил ему свои весьма ценные замечания.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЕЗДОК НА МЕСТА

11. После проведения консультаций с четырьмя учреждениями по вопросу о выборе проектов для посещения были совершены поездки на места осуществления девяти проектов в Гане и Заире. Цель поездок заключалась в том, чтобы на основании наблюдений на месте убедиться в наличии указанных проблем, а также проверить правильность предварительных заключений, сделанных в ходе бесед с сотрудниками штаб-квартир. Инспектирование проектов проводилось по следующим связанным с оборудованием направлениям:

- пригодность с точки зрения конструкции, приспособленности к местным условиям и износостойкости;

- своевременность предоставления, уровень связи и масштабы сотрудничества между штаб-квартирами и учреждениями на местах, а также эффективность управления в штаб-квартирах и на местах;

- качество эксплуатации, с учетом обеспеченности эксплуатационными фондами, наличия помещений, местных ремонтных мощностей, включая обслуживание после продажи;

- используется ли (эксплуатируется ли) оборудование гражданами страны и насколько это зависит от степени участия граждан страны в реализации проекта, их профессиональной подготовки и мобильности обучения персонала;

- передача оборудования по завершении осуществления проектов с соблюдением установленного порядка.

12. Для получения полной картины читателю следует обратиться к приложениям, в которых содержатся все исследования по конкретным случаям.

а) Пригодность оборудования

В целом, выделенное для осуществления проектов оборудование оказалось пригодным с точки зрения условий эксплуатации и проблем, для решения которых оно предназначалось; исключение составили два проекта DP/GHA/74/013 и DP/ZAI/81/014, когда пилы для распиловки краев и передвижные мастерские явно не соответствовали местным условиям. В большинстве случаев этап разработки проектов проходил надлежащим образом. Тем не менее в ходе осуществления проекта DP/ZAI/83/013 возникли проблемы в связи с отсутствием гражданского строительного оборудования, закупка которого не предусматривалась в проектной документации. Помимо этого, транспортные средства предназначались лишь для перевозки экспертов и не предназначались для перевозки местного персонала, что привело к возникновению проблем, связанных с материально-техническим обеспечением. В другом случае (проект DP/GHA/74/017) заказанный для проекта компьютер пришлось вернуть поставщику в связи с обнаруженными в нем скрытыми дефектами. Другой компьютер ввиду своих художественно-эстетических свойств (проект DP/ZAI/82/002) не вполне отвечал целям проекта.

б) Своевременная поставка и сотрудничество между штаб-квартирами и учреждениями на местах

Наиболее серьезный случай задержки при поставке был отмечен в ходе осуществления проекта DP/ZAI/81/014. Этот случай еще раз показал, что, если для осуществления

проекта требуется большое количество самого разнообразного оборудования и если ожидается, что поставка оборудования займет длительное время, необходимо разрабатывать подробный план деятельности по проекту, в рамках которого были бы учтены возможности задержек и предусмотрены альтернативные меры. Другие наблюдавшиеся случаи относятся скорее к вопросам координации и сотрудничества между штаб-квартирами и учреждениями на местах. В частности было отмечено, что оборудование, поставляемое штаб-квартирами вопреки рекомендациям эксперта на месте, иногда оказывается непригодным для использования. Один из таких случаев наблюдался в ходе осуществления проекта DP/GHA/74/013, когда в расчет принимались главным образом соображения цены. Имелись также случаи, когда бракованные единицы оборудования отправлялись обратно поставщикам для ремонта под наблюдением штаб-квартир, однако не возвращались назад или возвращались по прошествии значительного периода времени (DP/GHA/82/029). Что касается проекта DP/ZAI/81/014, то трудности, возникшие при осуществлении связи между штаб-квартирами и учреждениями на местах, проистекают из особенностей местоположения проекта, неправильного распределения ответственности и недостатков материально-технической базы на месте.

с) Эксплуатация оборудования

Этот вопрос представляет собой один из аспектов проблемы, касающейся использования оборудования, при решении которой почти все исполнители проектов испытывают трудности. В связи с вопросами обеспечения фондами технического обслуживания (закупка запчастей) в ходе осуществления проекта и после его завершения, наличия помещений для хранения оборудования или запасных частей, ремонтных мощностей (местных и заграничных), включая обслуживание после продажи, было рассмотрено несколько случаев. Моя поездка на место осуществления проекта DP/GHA/74/017 показала, что большая часть предоставленного ценного оборудования не использовалась, несмотря на то, что в соответствии с проектом там была создана ремонтная мастерская. Главная причина такого положения дел заключалась в отсутствии запасных частей (такая же проблема наблюдается в ходе осуществления проекта DP/ZAI/82/002), кроме того, это было связано с тем, что мастерская не могла производить ряд обычных запасных частей. На месте осуществления данного проекта не было создано нормальных условий для хранения дефицитных запасных частей, что привело к пропажам и потерям в связи с тем, что складские помещения не были построены вовремя. В ходе осуществления другого проекта DP/ZAI/83/10 наиболее ценная единица оборудования была поставлена без вспомогательных принадлежностей, в связи с чем находится в запакованном виде и не используется в течение трех лет. Помимо этого, большую часть ремонтных работ приходится делать в Найроби (Кения), поскольку местный персонал не подготовлен для выполнения такого вида работ, а местных ремонтных мощностей не имеется. В другом случае оборудование, предоставленное в рамках проекта DP/ZAI/81/013, не было смонтировано ввиду отсутствия средств на монтаж.

d) Эксплуатация оборудования гражданами страны и обучение персонала

В местах осуществления большинства проектов, которые подверглись инспектированию, на предоставленном оборудовании обычно работали граждане страны под руководством международных экспертов. Что касается проекта DP/GHA/74/013, то он был уже завершен, и мы увидели значительное количество оборудования, которое не используется ввиду отсутствия квалифицированных техников для работы на нем (см. пункт 60). Нами было также отмечено, что подготовка местного персонала для эксплуатации оборудования во всех проектах проводилась нерегулярно, за исключением тех случаев, когда предоставляемое оборудование было дорогостоящим или

сложным. Даже тогда, когда подготовка предусматривалась проектом, программа обучения по ряду причин осуществлялась нерегулярно. Что касается упомянутого выше проекта DP/GHA/74/013, то отсутствие кандидатов или низкий образовательный уровень предлагаемых кандидатов сделали невозможным использование выделенных на обучение средств. Что касается другого проекта DP/ZAI/83/010, то при его разработке потребности обучения не были должным образом увязаны с масштабами задач. В ряде других случаев (проекты DP/ZAI/81/013 и DP/GHA/74/014) обученный персонал вынужден был прекратить осуществление проекта ввиду проводимой в области заработной платы политики. Что касается степени участия граждан страны в деятельности по осуществлению проектов, то в большинстве случаев она является высокой. Тем не менее я был свидетелем одного серьезного случая (проект DP/GHA/82/029), когда участвующий в проекте персонал жаловался на то, что его не допускают к управленческой деятельности по проекту.

е) Размещение оборудования по окончании проекта

За исключением проекта GC8/GHA/022/ITA, по завершении которого оборудование было продано частным сельским кооперативам, в большинстве случаев после завершения деятельности в рамках проекта оборудование передается в распоряжение правительств. Вместе с тем следует отметить, что в ряде случаев ПРООН оставляет в своем распоряжении находящиеся в хорошем состоянии транспортные средства для использования на текущих проектах. Такая практика зачастую ставит национальные учреждения по осуществлению проектов в затруднительное положение, поскольку они в большинстве случаев не располагают средствами или деньгами для ремонта или технического обслуживания оставленных в их распоряжении неисправных транспортных средств (DP/81/013).

III. УРОКИ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО ИЗВЛЕЧЬ

A. Разработка проектов

13. Отделы по программам и технические отделы исполнительных учреждений сотрудничают в подготовке документации по проектам и составлении первых кратких спецификаций на оборудование, необходимых для разработки и осуществления проекта. Затем проектный документ в своем первоначальном варианте рассылается во все заинтересованные службы, с тем чтобы они представили свои мнения и замечания, и после этого окончательно дорабатывается и направляется источнику финансирования.

14. В большинстве случаев с отделом оборудования консультируются только тогда, когда проектный документ уже фактически разработан. Абсолютно ясно, что наилучшим решением вопроса являлось бы подключение данного отдела к процессу разработки проекта на самых ранних этапах, как это делает ФАО в некоторых особых случаях, поскольку такой подход мог бы позволить получить гораздо более достоверную информацию, касающуюся:

а) сроков поставки определенных видов оборудования, что позволило бы установить более реальные графики и предельные сроки осуществления проекта;

б) стоимости оборудования, с тем чтобы более точно определить бюджеты и таким образом избежать их пересмотра в ходе осуществления проекта;

в) стандартизации оборудования, проводимой на основе прошлого опыта страны-бенефициария с учетом уже имеющихся у нее видов оборудования, за исключением случаев, связанных со специальным оборудованием;

г) степени важности профессиональной подготовки для работы на том или ином виде оборудования и возможности нахождения поставщика, который мог бы обеспечить такую подготовку.

На данном этапе разработки важно четко представлять себе степень осуществимости предлагаемых закупок, в частности в том, что касается поставок тяжелого оборудования, и, в целом, в отношении своевременных поставок наиболее важных вводимых ресурсов проекта.

15. И все же главная трудность на этапе разработки проектного документа заключается в составлении спецификаций оборудования местными партнерами, которые не всегда обладают необходимой технической квалификацией для выполнения этой задачи. Это обстоятельство, в сочетании с тем фактом, что учреждения обычно не располагают достаточным временем и сталкиваются с проблемами, связанными с ограничениями на выделение средств для целей разработки крупных и сложных проектов, означает, что зачастую тот или иной компонент "оборудования" заключается в скобки и записывается в разряд работ, которые должен будет проделать эксперт по проекту в ходе основного этапа.

16. Опыт, накопленный всеми учреждениями, говорит о необходимости более широкого применения системы предварительной помощи и средств разработки проектов в целях достижения гораздо большей точности при составлении спецификаций на этапе разработки. Путем более широкого использования системы предварительного ассигнования

можно будет избежать задержек при осуществлении проекта, добиться более точного планирования заказов и поставок оборудования на места, что позволит учреждениям заключать контракты на более ранних этапах. Весьма часто начало проекта обусловливается наличием на местах определенного вида оборудования, в частности автотранспортных средств и канцелярского оборудования. Такого рода закупки можно было бы подготовить и даже заказать в рамках системы предварительной помощи, с тем чтобы основной этап осуществления проекта совпал с поставкой оборудования на место.

17. В тех случаях, когда такая помощь не оказывалась, я наблюдал, что в некоторых согласованных проектных документах не было даже краткого перечня основного оборудования, предусматриваемого Руководством ПРООН по планированию и политике, в них лишь упоминалось, что этот перечень будет направлен экспертом по проекту на более позднем этапе; исключения составляли очень редкие случаи, когда соответствующее оборудование можно было легко описать и сосчитать.

18. Понятно, что такой подход ведет к возникновению множества проблем в ходе осуществления проекта. Во многих случаях тот факт, что ответственность за данную работу почти целиком лежит на главном техническом советнике, который должен подготовить спецификации, говорит о том, что технические службы учреждения-исполнителя сами по себе плохо представляют реальную ситуацию, что может вызвать затруднения, если Главный технический советник сдаст дела по проекту до того, как будет отобрано и смонтировано оборудование. Поскольку параллельный персонал не всегда может оценить ситуацию с технической точки зрения, как он должен был бы это сделать, то до вступления в должность нового Главного технического советника возможен период неразберихи, наносящий ущерб осуществлению проекта.

19. В том случае, если требования, предъявляемые к оборудованию, определяются с максимально возможной точностью и ясностью еще на этапе разработки проекта, появляется возможность: а) составить точные бюджеты (см. пункт 36 документа ZAI/83/012) и, таким образом, избежать их пересмотра, и б) разработать реальные планы подготовки кадров. В данной области учреждениям необходимо предоставить относительную свободу, затем вопрос о принятии проекта должен обсуждаться главным образом с точки зрения согласованности его отдельных частей, и при необходимости проект корректируется. Аналогичным образом, поскольку бюджеты проектов в большинстве случаев выражаются в долларах США, последовательное падение курса доллара влечет за собой снижение стоимости бюджетов и иногда делает невозможной закупку некоторых предусматриваемых проектом дорогостоящих видов оборудования.

20. В связи с этим, возможно, следовало бы рассмотреть вопрос о включении в бюджеты положения, касающегося обесценивания расчетной валюты. Конкретное положение должно предусматривать, что в случае обесценивания расчетной валюты или в случае ее колебаний задачи проекта должны быть скорректированы, а бюджет проекта пересмотрен на основе трехстороннего соглашения. В настоящее время данный вопрос рассматривается на уровне ПРООН с точки зрения программы в целом.

21. Существует один весьма важный аспект, касающийся разработки проекта, в связи с которым часто возникают проблемы, если он предварительно не изучается с учетом реального положения дел, — речь идет о взносах правительств в бюджеты проектов.

Обычно правительства производят отчисления на проекты в виде "параллельных взносов" либо в натуре, либо наличными деньгами. Соответствующая величина таких взносов определяется рядом факторов, но вместе с тем она является мерилom обязательств правительства по осуществлению проекта. Эти параллельные взносы нередко принимают форму обязательства по строительству помещений для хранения оборудования, и во многих случаях они выступают в качестве предварительного условия для осуществления проекта, не говоря уже о его начале. Однако в данном случае, к сожалению, было выяснено, что государства сталкиваются с затруднениями при осуществлении своих обязательств в связи с внутренними финансовыми проблемами (см. проект DP/GNA/74/017, пункт 81). Это обстоятельство представляет серьезную угрозу для осуществления проектов и в некоторых случаях приводит к его прекращению. Данный факт является отражением проблемы, которую необходимо решить в рамках системы развития Организации Объединенных Наций. Следует отметить, что ПРООН в некоторых случаях пыталась способствовать выполнению правительствами-получателями своих параллельных обязательств.

В. Закупки оборудования

22. Обычно в основе политики в области закупок лежит принцип международного приглашения к торгам, за небольшими исключениями, четко разъясняемыми в правилах и процедурах учреждений. Само приглашение к участию в торгах должно соответствовать следующим основополагающим принципам, которых обычно придерживаются все учреждения:

а) Соблюдение духа и буквы финансовых правил Организации Объединенных Наций или любого учреждения. В рамках этого всеобщего принципа и действуют учреждения. Тем не менее следует подчеркнуть одно обстоятельство: данные финансовые правила, разработанные с целью обеспечения функционирования секретариата Организации Объединенных Наций, в то время, когда многие специализированные учреждения еще не были созданы, являются более подходящими для осуществления закупок штаб-квартирами (конторского оборудования, канцелярских принадлежностей, транспортных средств и т.д.). Поэтому в тех случаях, когда необходимо закупать оборудование для проектов и когда это связано с контрактами нового типа (предусматривающими гарантии, профессиональную подготовку, обслуживание после продажи, принцип исключительности) или специальными заказами, как, например, в случае с опытными установками, применять финансовые инструкции бывает не всегда легко. В этих случаях сотрудники отделов снабжения должны проявлять изобретательность, с тем чтобы при проведении операций не нарушать инструкции или законодательство. Необходимо обратить внимание - что уже начали делать на международных совещаниях - на разработку общих для всей системы правил, которые можно было бы применять при осуществлении проектов. Данные правила должны быть в достаточной степени гибкими и предусматривать минимум децентрализации, с тем чтобы ряд решений мог приниматься на уровне проектов.

б) Реальные возможности поставщика в том, что касается изложенных в спецификации критериев.

с) Максимально широкое географическое распределение контрактов среди поставляющих оборудование стран-членов. Как представляется, одна из задач Организации Объединенных Наций в этой области заключается в том, чтобы сломать традиционную монополию в интересах новых стран-доноров и поставщиков, например Скандинавских стран или некоторых стран третьего мира, в целях содействия сотрудничеству Юг-Юг и повышения объема поставок от основных стран-доноров, поставляющих сравнительно небольшой объем товаров и услуг ^{1/}.

^{1/} Данное положение предусматривается резолюцией Генеральной Ассамблеи 42/196.

В этой связи по рекомендации Совета управляющих ПРООН список "Основные доноры: страны, возможности которых используются неполностью" был расширен с четырех до шести стран. Аналогичным образом в резолюции Генеральной Ассамблеи рекомендуется отдавать предпочтение оборудованию из развивающихся стран, при том условии, что его стоимость может превышать стоимость оборудования, предлагаемого развитыми странами, не более чем на 15%. Эти решения, правильность которых несомненна, необходимо как можно скорее осуществить на практике, хотя следует признать, что отделам снабжения нередко приходится делать нелегкий выбор. Данный вопрос рассматривается в отдельном докладе ОИГ, работа над которым еще не завершена.

23. Становится все более ясно, что в дополнение к усилиям, направленным на обеспечение баланса лишь в рамках проводимой политики, государства хотели бы, чтобы в вопросах спецификации и выбора оборудования предпочтение отдавалось другим критериям - таким, которые соответствовали бы их интересам в наибольшей степени. Страны хотели бы отказаться от традиционной практики, в соответствии с которой приоритет отдается стоимости, и установить новый порядок приоритетов, в основе которого лежали бы:

- i) стандартизация оборудования;
- ii) обслуживание после продажи и местные средства технического обслуживания;
- iii) профессиональная подготовка;
- iv) стоимость; и
- v) сроки доставки.

Как правильно отмечается в директиве МОТ, оборудование следует выбирать с учетом характера его работы, конструктивных особенностей и обслуживания после продажи. К другим параметрам относятся долговечность, точность, сфера применения и эксплуатационные расходы. Эта же директива предусматривает, что функциональное оборудование должно иметь соответствующую конструкцию, быть надежным и простым в эксплуатации. В пределах своей функциональной пригодности и степени сложности, оно должно соответствовать уровню квалификации тех работников, которые будут его использовать.

24. Последнее замечание является особенно важным в свете того факта, что иногда проекты дают возможность той или иной стране производить закупки оборудования или техники, которые она не смогла бы осуществить при других обстоятельствах. Таким образом, следует на деле осознать тот факт, что государства хотели бы играть более важную роль в процессе принятия решений. Было бы желательным, чтобы система Организации Объединенных Наций пересмотрела свои процедуры и приняла во внимание данную тенденцию, с тем чтобы избежать положений, при которых отсутствие взаимопонимания с государствами приводит к тупиковой ситуации.

25. Даже если ответственность за принятие окончательного решения должна лежать на том или ином компетентном отделе учреждения-исполнителя, идеальным было бы - в случае проектов, связанных с поставками крупногабаритного оборудования - участие соответствующего правительства в процессе приглашения к торгам и в рассмотрении предлагаемых условий поставок. Такая практика уже применяется некоторыми учреждениями в виде исключения и в редких случаях. Хотелось бы с удовлетворением отметить,

что данная практика целиком и полностью поддерживается ПРООН, которая в некоторых случаях проявляла инициативу и брала на себя оперативные расходы. Это весьма благоприятно сказывается на проектах, поскольку ошибки, допущенные на этапе разработки спецификаций на оборудование, очень часто приводят к приостановке проектов и к потере страной, учреждением, а также ПРООН времени и ресурсов.

С. Использование оборудования в ходе осуществления проекта и после его завершения

26. Обычно, в соответствии с духом соответствующих документов, оборудование, закупленное на выделенные по проекту средства, остается собственностью источника финансирования до тех пор, пока, как правило, по завершении проекта, не будет принято согласованное с правительством решение, определяющее дальнейшую судьбу оборудования. Однако в то же самое время при осуществлении проектов, финансируемых ПРООН, в связи с тем, что используемые финансовые средства выделяются в рамках ориентировочных плановых заданий соответствующей страны, закупленное таким образом оборудование является в некотором смысле собственностью правительства уже на начальном этапе, что, естественно, предполагает, что правительство несет за него определенную долю ответственности. В "Руководстве по планированию и политике" ПРООН в этой связи предусматривается, что расходы на ремонт и техническое обслуживание должно брать на себя правительство, однако в том случае, если оно не имеет возможности сделать этого, данные расходы с разрешения ПРООН могут быть записаны в раздел бюджета "Прочие расходы" или проведены по одной из статей какого-либо другого фонда Организации Объединенных Наций. Как было показано, это не относится к пункту 93 документа DP/ZAI/82/002 и пункту 105 документа DP/ZAI/81/013.

27. Этот аспект является весьма важным и представляет собой частичный ответ на вопрос, поставленный в пункте 21 доклада. Таким образом, вся проблема заключается в том, чтобы учитывать конкретную ситуацию в каждой стране и уже на этапе разработки проектного документа предусматривать в нем положение, касающееся статей бюджета по обеспечению эксплуатации, технического обслуживания и ремонта оборудования (см. пункт 57 DP/ZAI/82/002). Данный подход может также применяться для решения вопросов, касающихся профессиональной подготовки и технического обслуживания оборудования после завершения проекта.

1. Профессиональная подготовка местного персонала

28. В проектных документах, с которыми мы имели возможность ознакомиться, не было ни плана, ни графика профессиональной подготовки. Как и в случае спецификаций на оборудование, эти вопросы возлагаются на Главного технического советника, в результате чего он вынужден руководствоваться предусматриваемой для этой цели статьей ассигнований. Здесь опять должны применяться меры, рекомендуемые в отношении оборудования. Речь не идет о том, чтобы детально описывать модули обучения, механизм выбора места и учебных заведений, однако в проектном документе, на основе которого заключается контракт, должна содержаться информация, касающаяся, в частности, количества подлежащих обучению лиц, типа, продолжительности и времени обучения, а также приблизительных расходов. Это позволило бы правительствам вносить корректировки в тех случаях, если они считают, что не могут выполнить то или иное обязательство, а также способствовало бы составлению рациональной бюджетной сметы.

29. Поскольку профессиональная подготовка представляет собой главным образом средство для передачи ноу-хау и производственного опыта, следовало бы повысить долю, которая обычно предусматривается для нее в бюджетах по проектам, в целях обеспечения средств для решения этой жизненно важной задачи. Аналогичным образом ПРООН на местах и в главных ответственных учреждениях-исполнителях должна осуществлять более тщательный контроль за деятельностью экспертов, выполняющих эту работу, в частности, путем регулярного обмена информацией с правительствами относительно достижения экспертами поставленных целей (см. пункт 120 DP/ZAI/81/014).

30. Упомянутые только что задачи являются вполне достижимыми, частично они уже осуществляются на практике и, в любом случае, могут без труда выполняться ПРООН и учреждениями-исполнителями. С другой стороны, реальную проблему в данной области представляют трудности, с которыми сталкиваются некоторые страны при отборе подходящих сотрудников, достаточного числа кандидатов или кандидатов, которые отвечают требованиям и могли бы успешно пройти курсы профессиональной подготовки (см. проект DP/GNA/74/013, в ходе которого был неполностью выбран бюджет по профессиональной подготовке). Мы не будем касаться здесь случаев, когда прошедшие профессиональную подготовку лица оставляют проект в поисках лучшей оплаты в других местах, поскольку эти вопросы, к сожалению, не относятся к компетенции ПРООН и учреждений-исполнителей (см. пункт 107 документа DP/ZAI/81/013).

2. Стандартизация оборудования

31. Ввиду специфического характера деятельности каждого учреждения эффективное применение стандартизации представляется возможным лишь в отношении обычного оборудования, например, конторского оборудования или автотранспортных средств. Некоторые учреждения проделали огромную работу по составлению каталогов, в частности, такая работа была проделана Группой межучрежденческих служб снабжения; этот опыт следовало бы распространить на всю систему. К каталогам прилагаются списки поставщиков, что облегчает поиски необходимого оборудования.

32. В отношении других типов оборудования стандартизации является весьма затруднительной. На практике выбор оборудования в весьма большой степени зависит от конкретных проблем, которые необходимо решить на местах, вследствие чего учреждения должны выбирать конкретные виды оборудования. В некоторых случаях такой выбор может касаться оборудования, специально произведенного для целей проекта (опытные установки) или оборудования, которое, благодаря техническому прогрессу в развитых странах, больше там не производится, вследствие чего его приходится заказывать специально.

33. В конечном счете, инициативы в области стандартизации должны исходить от правительств: именно они должны обеспечивать руководство и давать директивные указания в этих целях. Однако следует также отметить, что в связи со сложностью задачи лишь малое число развивающихся стран может представить необходимую информацию. В некоторых случаях в стране имеется настолько много различных видов оборудования, что, фактически, даже при всем желании было бы невозможным организовать систему центрального материально-технического обеспечения и поставок запасных частей или добиться экономии, обусловленной ростом масштабов, в области профессиональной подготовки.

34. Некоторые учреждения, например МОТ, разработали руководства по наладке и использованию поставляемого стандартного оборудования, которые предназначены для работников различных специальностей или профессий. Такую практику следовало бы перенимать, и прежде всего тем учреждениям, которые, в силу характера своей деятельности, вынуждены распоряжаться оборудованием, применяемым на нескольких различных проектах. Аналогичным образом, в связи с испытываемыми при этом трудностями, а также в связи с тем, что система Организации Объединенных Наций находится на периферии международного рынка снабжения, различные учреждения, должны скоординировать свои действия и провести переговоры с основными поставщиками, с тем чтобы побудить их выпускать и переводить на два-три языка инструкции по монтажу, отладке, использованию и техническому обслуживанию оборудования. Ответственность за координацию действий в рамках данного мероприятия могла бы быть возложена на Группу межучрежденческих служб снабжения, характер деятельности которой вполне подходит для этой роли и которая к тому же провела немалую работу по данному вопросу.

3. Обслуживание после продажи и эксплуатация оборудования

35. Данный аспект представляется наиболее сложным, поскольку он оказывает воздействие на проект не только в ходе его осуществления, но и после его завершения. Уже было сказано о необходимости уделять большее внимание новой тенденции со стороны различных стран в отношении стандартизации оборудования. Этот аспект проблемы тесно связан с вопросом профессиональной подготовки, поскольку квалифицированные технические кадры могли бы помочь решить большое число проблем, касающихся эксплуатации оборудования и ремонта. В отношении возможных путей сохранения оборудования в рабочем состоянии хотелось бы конкретно предложить учреждениям, поставляющим большое число оборудования в районы с высокой степенью концентрации проектов, учредить в качестве отдельного проекта финансируемую ими и ПРООН объединенную мастерскую, которая бы отвечала за профессиональную подготовку местных кадров по вопросам ремонта и эксплуатации оборудования. Услуги, предоставляемые в рамках этого "объединенного" проекта, могли бы быть дебетованы по различным проектам на пропорциональной основе с учетом выполненных работ. Таким образом, доля связанных с реализацией проектов накладных расходов могла бы быть мобилизована без какого-либо значительного ущерба. Данное предложение приобретает особую важность на завершающем этапе проекта в тех случаях, когда, как это имеет место в настоящее время, в проектных документах не содержится никаких обязательств, касающихся последующих мероприятий и технического обслуживания оборудования по завершении проекта.

36. К тому, что было уже сказано, мы хотели бы в заключение добавить несколько слов о проблеме поставки запасных частей, остро стоящей ввиду отсутствия представительских пунктов поставщика на местах, а также ввиду некоторых внутригосударственных административных проблем, связанных с:

- i) дефицитом иностранной валюты;
- ii) валютным контролем;
- iii) различными видами эмбарго и т.д.

Факты говорят о том, что на этапе разработки проекта ни правительства, с одной стороны, ни ПРООН - с другой, не рассматривают должным образом ни один из этих аспектов. Все с большей настойчивостью различные страны, особенно те,

которые испытывают затруднения в получении иностранной валюты, требуют, чтобы запасные части имелись на складе на 2-3 месяца работы в период осуществления проектов, но главное, по их завершении, пока не прекращена международная помощь. К сожалению, существующие процедуры не предусматривают для этого каких бы то ни было положений, и если такие меры иногда и принимаются, то делается это в виде исключения.

37. Как мы указывали в пункте 27, эти вопросы относятся к одной из областей, в отношении которой следует изменить подход: необходимо учесть конкретную ситуацию в различных странах и разработать более гибкие формулы, которые бы позволили осуществить такие меры, не впадая вместе с тем в крайности. Таким же образом все разрешения или ограничения, требующиеся для импортирования некоторых видов оборудования или для осуществления определенной деятельности, должны быть получены от правительств задолго до принятия проекта, с тем чтобы не допускать перерыва в осуществлении проекта для получения разрешения от местных властей. Эти ситуации, которые можно наблюдать довольно часто, относятся к многочисленным, не связанным с осуществлением проекта факторам, которые могут отрицательно сказаться на его результатах.

4. Завершение проекта и передача оборудования правительствам

38. Действующие в рамках системы финансовые положения и инструкции предусматривают, что инвентаризационные описи оборудования должны содержаться в надлежащем порядке и регулярно обновляться (см. Финансовые положения Организации Объединенных Наций, № 110-25 и 26). Ежегодно Главный технический советник и его партнер, представляющий правительство, должны производить физическую опись всего оборудования и всех машин, поставленных по проекту, и отсылать ее в штаб-квартиру учреждения. Мы должны отметить, что в некоторых случаях эти инструкции не соблюдаются.

39. По завершении проекта технической помощи поставленные для его осуществления механизмы и оборудование обычно передаются правительству, за исключением демонстрационного оборудования, принадлежащего ПРООН или учреждению, которое обычно проходит капитальный ремонт и передается на другой проект. Правилами ПРООН запрещается, чтобы оборудование, за которое было заплачено из фондов Регулярной программы Организации Объединенных Наций, было передано или взято обратно ПРООН. Тем не менее в том случае, когда ПРООН считает это необходимым, она может либо арендовать такое оборудование, либо купить его. В любом случае процедура передачи должна быть разъяснена на этапе разработки проектного документа. В настоящее время между учреждениями проводятся дискуссии с целью достижения согласованности в рамках всей системы и усовершенствования существующих соглашений.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

40. Наше исследование не касается оценки эффективности системы технической помощи, в нем идет речь об использовании механизмов и научного оборудования, поставляемых для целей реализации проекта либо в виде орудий труда, либо в виде компонентов системы технической помощи.

41. В целом, механизмы и научное оборудование, а также оборудование системы материально-технического обеспечения, поставляемые ПРООН или учреждениями на места осуществления проектов, соответствуют техническим нормам; они подходят для решения стоящих перед ними задач, содержатся в хорошем состоянии и надлежащим образом используются не только в ходе осуществления проекта, но и после его завершения. Тем не менее, нами были отмечены случаи, когда поставленное на места осуществления проектов оборудование не использовалось и не вводилось в эксплуатацию по ряду причин, к которым относятся: поставка в неисправном состоянии; низкое качество и вследствие этого низкая производительность; несоответствие техническим требованиям, выдвигаемым техническим персоналом, которым предстояло его применять; поставка без инструкции по монтажу и эксплуатации; поставка оборудования без вспомогательных механизмов, что делало невозможным его использование (см. пункт 117 документа DP.ZAI/81/014).

42. Задержки при поставке заказанного для проектов оборудования часто срывают осуществление работ по проекту, удлиняют сроки его осуществления и, следовательно, мандаты соответствующих экспертов, что ведет к пересмотру бюджетов и дополнительным расходам.

43. В ходе осуществления некоторых проектов весьма успешно осуществляется сотрудничество между Главным техническим советником (руководителем проекта), экспертами и национальными партнерами и техническим персоналом. При осуществлении других проектов вопросами профессиональной подготовки параллельного персонала в области методов осуществления проекта (т.е. подготовки по вопросам, касающимся управления ресурсами проекта, составления спецификаций на оборудование и заказов) занимается исключительно Главный технический советник; параллельный персонал не принимает участия в решении этих вопросов.

44. Тем не менее, нам хотелось бы отметить следующий факт: несмотря на существующие представления, становится все более ясным, что ответственность за оборудование в рамках того или иного проекта имеет трехсторонний характер, поскольку она распределяется между финансовой организацией, страной-получателем и учреждением-исполнителем. Вместе с тем необходимо еще раз подчеркнуть, что ввиду своей компетентности всю ответственность за техническое обслуживание и повседневное использование оборудования по-прежнему несет учреждение-исполнитель. Этот принцип представляет собой одно из основополагающих положений контракта по осуществлению, иными словами, проектного документа, и какое бы то ни было вмешательство в этот принцип не допускается (см. пункт 83 документа DP/GHA/74/017).

45. И наконец, в целях решения некоторых проблем, которые были затронуты в этом докладе, компетентным сотрудникам организаций системы предлагается рассмотреть вопрос об осуществлении ряда рекомендаций, разработанных с учетом уроков, извлеченных из опыта работы.

Разработка проекта

Рекомендация 1

Проектам, в ходе которых будет использовано основное оборудование, должна оказываться предварительная помощь. На этом этапе исполнительные учреждения

должны с самого начала обращать особое внимание на обеспечение сотрудничества между службами снабжения, экспертами и национальным параллельным персоналом в определении потребностей в оборудовании и его технических характеристик. Кроме того, это позволило бы составлять рациональные бюджеты и, главное, планировать своевременные закупки и поставки оборудования.

Финансовые положения

Рекомендация 2

а) Учреждения, индивидуально или совместно, должны предпринимать усилия по приспособлению существующих финансовых правил к новым условиям и, в частности, к сфере осуществления проектов технической помощи.

б) ПРООН и доноры в целом должны учитывать реальные возможности государств; необходимо внести изменения в политику и процедуры, с тем чтобы в будущем параллельные взносы определенной части государств (наиболее бедных) выплачивались за счет программ помощи. В противном случае при осуществлении проектов будут возникать серьезные затруднения.

Бюджеты по программам

Рекомендация 3

Бюджеты должны предусматривать:

а) Положение о поставке запасных частей в ходе осуществления проекта и в течение некоторого периода времени после его завершения. Правила, касающиеся использования данных фондов, могут быть точно определены, однако если говорить в общем, то на этапе осуществления проекта за эти фонды должно нести ответственность учреждение-исполнитель, а после его завершения - представитель-резидент.

б) Рост доли в процентах, предназначаемой, как правило, для целей профессионального обучения, в частности, в тех случаях, когда обслуживание и долговечность важного оборудования зависят от такого обучения.

с) Положение, касающееся обесценения применяемой при составлении бюджета валюты и предусматривающее полный пересмотр бюджета в случае существенного падения ее стоимости.

Профессиональная подготовка

Рекомендация 4

ПРООН должна обеспечивать, чтобы учреждение-исполнитель придерживалось буквы программы обучения, предусматриваемой в проектом документе (предоставление стипендий для прохождения курсов обучения за границей и на месте), в той мере, в какой соответствующее правительство выполняет свои обязательства по предоставлению кандидатов.

Передача оборудования

Рекомендация 5

Мы рекомендуем ПРООН и всем организациям системы ввести положение, предусматривающее техническую оценку всего использовавшегося в ходе осуществления проекта технического и научного оборудования, а также оборудования системы материально-технического обеспечения, прежде чем оно будет передано правительству по завершении проекта. Такая техническая оценка должна производиться персоналом, участвующим в проекте, и должна заключаться в оценке на месте оперативных условий, при которых осуществляется передача этого оборудования. Затем данная оценка должна быть подтверждена группой по окончательной оценке.

Руководства по эксплуатации

Рекомендация 6

В целях облегчения монтажа, ремонта и технического обслуживания учреждения должны приступить к работе по подготовке стандартных справочников по конкретным областям деятельности и по наиболее общим видам оборудования. Помимо этого, необходимо предложить основным поставщикам подготовить брошюры-инструкции и перевести их на несколько языков.

ПРИЛОЖЕНИЯ

А. Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО)

1. Проект GCP/GNA/022/ITA: Механизация сельского хозяйства в целях производства продовольствия в северных саваннах (Гана)

Взнос правительства Италии: 2,3 млн. долл. США
Взнос правительства Ганы: 400 тыс. седи и взносы в натуре

Учреждение-исполнитель: ФАО

46. Проектный документ был подписан ФАО и правительством Республики Гана соответственно в марте и мае 1982 года. Значительное количество оборудования было поставлено в мае 1983 года.

47. Цель проекта заключалась в том, чтобы помочь правительству повысить производство кукурузы и риса при содействии частных кооперативов фермеров в северных районах страны, поскольку традиционно считается, что эти сельскохозяйственные кооперативы организованы наилучшим образом.

48. Для целей осуществления проекта правительству Италии было предложено поставить 75 тракторов, 3 самоходных транспортных средства фирмы "Фиат" вместе с запасными частями и 8 мотоциклов фирмы "Марини" для персонала. Тракторы были проданы фермерам, отобранным с учетом таких качеств, как серьезность и добросовестность. Доходы от продажи тракторов были перечислены на счет "Параллельного фонда", управляемого правительством совместно с Главным техническим советником ФАО, являющимся по должности членом Комитета. Данный фонд предназначается для общего финансирования поставок запасных частей и оплаты других необходимых расходов, связанных с содержанием и техническим обслуживанием тракторов. Тот факт, что эти машины были проданы, повысил ответственность фермеров. Такой подход способствовал добросовестному уходу за тракторами, и данный эксперимент следовало бы распространять шире. Осуществление проекта началось в 1983 году, а его завершение было намечено на конец 1986 года, однако он был продлен на шесть месяцев - до конца июня 1987 года.

49. Местный технический персонал получил соответствующую подготовку и в состоянии руководить фермерами в их работе по техническому обслуживанию и эксплуатации тракторов. Тем не менее следует отметить, что этот персонал нуждается в поощрении и поддержке.

50. В настоящее время проблем с запасными частями нет, и такое положение вещей сохранится в течение ближайших четырех лет. Главный технический советник и Национальный директор проекта провели исследование в отношении замены тракторов; потребители проявляют единодушную готовность оплатить эти сельскохозяйственные машины. Тем не менее неконвертируемость национальной валюты (седи) представляет собой одно из препятствий, встретившихся на пути осуществления проекта.

51. В настоящее время первый этап проекта завершен, и только что было подписано соглашение о втором этапе, который будет осуществляться в восточном регионе страны при условии поставки 90 тракторов; однако власти Ганы хотели бы разнообразить

источники поставок оборудования, с тем чтобы получить более привычное оборудование, которое могли бы ремонтировать и обеспечивать запасными частями местные фирмы и учреждения.

52. В целом же в рамках проекта были достигнуты значительные успехи в деле повышения производства, но вместе с тем все еще имеются нерешенные проблемы, в частности касающиеся поставок дизельного горючего, управления кооперативами и их организации, наличия банковских займов и обучения фермеров.

53. В высшей степени желательным является расширение помощи. Возможно, следовало бы отметить, что независимые фермеры и даже государственные службы, использующие тракторы, проявляют заинтересованность в программах обучения в рамках проекта.

II. Проект GHA/74/013: Энергетические ресурсы леса

Взнос ПРООН: 4 176 000 долл. США, включая
1 290 510 долл. США на оборудование
Взнос правительства: 4,3 млн. долл. США или 12 млн. седи
Учреждение-исполнитель: ФАО

54. Оказание технической помощи ПРООН/ФАО началось в апреле 1978 года - с момента подписания проектного документа - и завершилось в конце 1983 года. Главные цели проекта заключались в развитии энергетических ресурсов леса и производстве древесного угля, древесной пульпы и других продуктов. В феврале 1985 года правительство подписало с Африканским банком развития (АБР) договор о ссуде 16 тыс. расчетных единиц, с тем чтобы за пятилетний срок произвести посадку саженцев на площади 5 тыс. га, продуктивность которой оценивается в 60 тыс. т древесной пульпы.

55. Мы убедились, что создание ремонтной мастерской в рамках проекта при содействии ПРООН/ФАО было полезным. Согласно проекту поставляемое оборудование представляло собой большое число дорогостоящих вседорожных транспортных средств, грузовиков и различных металлорежущих станков общей стоимостью в 767 547 долл. США. К большому сожалению, из докладов, подготовленных администрацией проекта, явствовало, что большая часть оборудования либо непригодна для использования, либо не вводится в эксплуатацию ввиду отсутствия запасных частей или технического персонала, имеющего подготовку для работы на том или ином оборудовании.

56. В ходе нашей поездки на место реализации проекта мы смогли бы убедиться в том, что в связи с упомянутыми выше причинами техника бездействует. Среди прочего, возможно, следовало бы упомянуть следующую технику:

а) бульдозер "Фиат-Аллис", который бездействует в связи с тем, что мастерская не может изготовить и заменить пропавший сальник; и

б) другой бульдозер этой же марки, использовать который также невозможно ввиду отсутствия ведомого колеса гусеничного хода.

Еще одна проблема возникла в связи с отказом учреждения произвести закупку полностью гусеничной техники, вместо которой, вопреки техническим нормам, установленным экспертами на месте, была закуплена техника марки "Фиат-Аллис". Учреждение высказалось за покупку техники "Фиат-Аллис" после проведения конкурентных торгов, однако поставленное оборудование оказалось менее качественным с точки зрения прочности и износостойкости.

57. Можно привести также пример, касающийся закупленного в соответствии с проектом поперечного лесопильного агрегата, который не был предварительно подготовлен поставщиком для работы в тропических условиях. Такое заключение можно было сделать на основании того, что двигатель агрегата не был снабжен надлежащими воздушными фильтрами.

58. Одна из проблем, затруднявших осуществление проекта, касалась неудовлетворительных условий хранения оборудования, и в частности запасных частей, что приводило к значительным потерям. В рамках проекта необходимо уделить большее внимание организации системы хранения.

59. В отношении профессиональной подготовки следовало бы прежде всего отметить, что набор сотрудников надлежащей квалификации является весьма нелегким делом. Это происходит в связи с осуществляемой в этом секторе политикой низкой заработной платы. Тем не менее есть надежда, что в ближайшем будущем положение улучшится в связи с созданием новой компании, под начало которой перейдет весь персонал.

60. Значительный ущерб был нанесен в связи со сравнительно низким уровнем квалификации персонала, который не прошел никакой подготовки - ни за границей, ни у поставщиков оборудования. Вследствие этого бюджет на профессиональную подготовку не использовался и с годами накапливался. Это привело, в частности, к тому, что ввиду отсутствия квалифицированного технического персонала не использовался закупленный согласно проекту токарный станок. В связи с этим администрация проекта была вынуждена нанять специалиста за границей, чтобы он время от времени работал на этом станке. Администрация надеется, что связанную с профессиональной подготовкой острую проблему можно будет решить в рамках договора о ссуде, подписанного с АБР. Накопленный остаток бюджета на профессиональную подготовку следует использовать на организацию курсов повышения квалификации для технического персонала, отобранного для работы в мастерской.

61. В целях придания нового импульса проводимой в рамках проекта деятельности правительство Республики Гана заключило в 1985 году соглашение с фирмой "Субри индастриэл плантейшн компани". Благодаря сотрудничеству с экспертами и техническим персоналом данной компании стало возможным отремонтировать большое количество механизмов и техники. Такое сотрудничество следует продолжать и далее, однако проблемы, возникающие в связи с нехваткой запчастей и неконвертируемостью седи, являются серьезной помехой, что говорит о необходимости оказания помощи в целях закрепления уже достигнутых результатов.

III. Проект ZAI/83/010: Развитие скотоводства и животноводства в Северном Киву (ФАО)

Взнос ПРООН: 1 338 863 долл. США (пересмотрено 29 апреля 1987 года), включая
353 392 долл. США для закупки оборудования

Взнос правительства: 7 707 160 заиров

Учреждение-исполнитель: ФАО

62. Перед проектом ZAI/83/010 стоят следующие задачи:

а) улучшить методы скотоводства и разведения мелких животных (например, кроликов и т.д.);

b) интенсифицировать животноводство путем создания в субрегионе кооперативных ассоциаций групп животноводов; и

c) обучить национальных советников и животноводов методам выращивания скота и пастбищного хозяйства.

63. В рамках этого проекта было получено значительное количество оборудования, среди которого наиболее значительной единицей была машина 1/ по производству жидкого азота, необходимого для хранения глубоко замороженной спермы крупного рогатого и мелкого скота. Однако все вспомогательные принадлежности к этому важнейшему агрегату были украдены во время транзита или транспортировки. В результате он бездействовал с 1983 года по 1985 год. В 1986 году агрегат был отремонтирован, но проработал всего восемь месяцев, поскольку снова сломался. Чтобы не допустить остановки проекта, приходится закупать жидкий азот в Киншасе или Лубумбаши, что связано с различного рода задержками и риском потерь при транспортировке.

64. Местный персонал не в состоянии технически обслуживать данный агрегат, в связи с чем для этого нанимаются техники за границей, а именно из Найроби, Кения, где расположено агентство фирмы "Филипс". Следует, однако, отметить, что ответственность за техническое обслуживание данной единицы оборудования возлагается на исполнителей другого проекта (GCP/INT/415/NET).

65. Что касается материально-технического обеспечения, то предоставленные транспортные средства предназначаются лишь для использования международными экспертами. С учетом характера данного проекта и среды, в которой он осуществляется, следовало бы также организовать транспортные средства и для национального параллельного персонала.

66. Все работы, связанные с содержанием и техническим обслуживанием средств материально-технического обеспечения и другого мелкого оборудования, осуществляются занятым на осуществлении проекта техническим персоналом. Со снабжением запчастями затруднений не наблюдается, и поставки по проекту осуществляются либо на месте, либо из соседних стран - Бурунди или Руанды.

67. Что касается профессионального обучения технического персонала, то в рамках проекта придается большое значение обучению параллельного персонала и других участвующих в проекте техников. Так, два национальных техника высокого уровня должны были быть посланы в сентябре 1987 года в агентство фирмы "Филипс" в Найроби, Кения, для прохождения месячных курсов профессиональной подготовки.

68. В области профессиональной подготовки вспомогательного персонала результаты были не очень удовлетворительными. Так, в области скотоводства 30 техников были обучены методам искусственного осеменения, что является недостаточным ввиду обширных размеров района. Хотя в рамках проекта была оказана некоторая помощь компании "Акодженоки", она еще не готова взять на себя ведение дел. В связи с этим необходимо активизировать в рамках проекта деятельность в области профессиональной

1/ Фактически данное оборудование было поставлено в рамках проекта TSP/ZAI/2302, дополняющего проект ZAI/83/010.

подготовки путем создания курсов повышения квалификации в целях обеспечения дальнейшего продвижения на основе ранее достигнутых результатов.

В. Международный союз электросвязи (МСЭ)

IV. Проект ZAI/83/012: Помощь в области средств связи (МСЭ)

Взнос ПРООН: 1 173 000 долл. США, включая
180 000 на закупку оборудования
Взнос правительства: 50 723 000 заиров (первичная оценка)
Учреждение-исполнитель: МСЭ

69. Проект, рассчитанный на четырехлетний период, был только что завершен. В его задачу входило восстановление телефонной сети в г. Киншаса и обучение технического персонала с целью организации технического обслуживания станции связи.

70. Предусматриваемое проектом оборудование поставлялось вовремя. Главным образом оно состояло из оснащенных грузовиков, различных измерительных приборов и малогабаритного оборудования для Центра профессионального обучения. Со своей стороны правительство обеспечивало поставку кабелей и предоставило в распоряжение проекта бывшую Национальную почтовую, телефонную и телеграфную школу для целей обучения технического персонала международными инструкторами.

71. Тем не менее в ходе осуществления проекта возникали проблемы в связи с отсутствием гражданского строительного оборудования, закупка которого не предусматривалась проектным документом. Данное оборудование (рольганги, отбойные молотки, экскаваторы и т.д.) оказалось необходимым для осуществления работ, поскольку большая часть линий электросвязи проходила под землей. Все эти условия необходимо было учесть в рамках всего проекта на этапе его разработки и оценки оборудования.

72. Проект был надлежащим образом материально-технически обеспечен главным образом транспортными средствами для международного персонала и осуществления поставок; следует отметить, что транспортные средства находятся в удовлетворительном состоянии. Тем не менее проблемы, касающиеся обеспечения транспортом заирского параллельного персонала, окончательно еще не решены, хотя ПРООН передала в распоряжение проекта микроавтобус с места осуществления другого проекта. В городах типа Киншасы, где приходится преодолевать довольно большие расстояния, и особенно в случае осуществления оперативных проектов, требующих большого числа поездок, такая ситуация приводит к частым задержкам при реализации проекта.

73. В целом же Главный технический советник, другие эксперты и национальный параллельный персонал активно сотрудничают между собой в подготовке спецификаций на оборудование, которое необходимо заказать, а также в управлении ресурсами проекта. Как правило, заказы и поставки осуществляются вовремя, несмотря на некоторые затруднения, связанные с таможенными формальностями. Помощь со стороны отделения ПРООН всегда играла решающую роль в урегулировании таких проблем и очень высоко оценивалась.

74. Что касается подготовки специалистов, то следовало бы отметить, что в рамках проекта она велась техниками, подготовленными в соответствии с бельгийской программой сотрудничества. Так, в ходе реализации проекта было продолжено обучение на рабочих местах и подготовка технического персонала в Центре профессионального обучения (подготовка техников по коммутационным линиям и техников по стыковке кабелей). Тем не менее представляется необходимым проводить обучение технического персонала высокого уровня (инженеров и т.д.) с целью эффективного осуществления

управления и работ по техническому обслуживанию. Такая программа должна предусматриваться в числе задач для второго этапа осуществления проекта.

75. Посещение Центра профессионального обучения (Национальная школа ПТТ) позволило нам по достоинству оценить проводимую инструкторами работу. Однако в своей практической деятельности они сталкиваются с определенными трудностями, связанными с ремонтом старых помещений и классных комнат школы ПТТ, обеспечением помещений проводкой постоянного тока, необходимой для использования определенных типов оборудования, работающих при напряжении 220 В и от постоянного тока напряжением 48 В. Правительство обещало урегулировать все эти проблемы, чтобы Центр мог продолжить свою работу в наилучших условиях, какие только можно обеспечить.

76. Проект ZAI/83/012 был завершен, и 21 апреля 1987 года было подписано соглашение об осуществлении третьего этапа (ZAI/86/009). В связи с этим оборудование и технические материалы были переданы с завершенного проекта на реализацию нового. Вклад ПРООН оценивается в 1 983 000 долл. США, включая 241 000 долл. США для закупки оборудования и 141 700 долл. для целей обучения.

77. Генеральный директор Национального управления ПТТ, представляющий правительство, информировал нас в конце нашего визита о своем удовлетворении результатами деятельности по проекту.

С. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

V. Проект GHA/74/017: Центр научного оборудования (ПРООН/ЮНЕСКО)

Взнос ПРООН: 1 029 095 долл. США, включая
600 000 долл. США для закупки оборудования
Взнос правительства: 3 601 925 седи
Учреждение-исполнитель: ЮНЕСКО

78. Осуществление проекта началось в сентябре 1976 года с оказания предварительной помощи и продолжилось в 1978 году в виде полного проекта, который должен был быть завершен в конце 1987 года. На протяжении десяти лет оказания помощи в рамках проекта проводилась передача опыта, оказывались технические услуги и осуществлялось консультативное обслуживание, а также предоставлялись стипендии для обучения местного персонала. В рамках проекта было также поставлено большое количество оборудования для Центра общей стоимостью в 600 000 долл. США.

79. Поставленное оборудование предназначалось для лаборатории, оборудованной электронной техникой, стеклодувной установки, цеха стальных конструкций и калибровочного цеха.

80. Позднее оказалось, что помещения, которыми располагал Центр, использовать было невозможно, вследствие чего возникли проблемы с хранением оборудования и запасных частей.

81. В связи с этим в 1978 году было решено заложить новую строительную площадку за счет правительства. Тем не менее ввиду отсутствия средств для оплаты подрядчиков, работы осуществлялись медленнее, чем это предполагалось вначале, что явилось серьезным препятствием при реализации проекта. Что касается положения дел на настоящий момент, то лаборатория, оборудованная электронной техникой, цех стальных конструкций и калибровочный цех будут переведены в новые помещения лишь через несколько месяцев (фактически, на завершающем этапе осуществления проекта). После этого можно будет расширить стеклодувный участок и разместить его на территории, которую ранее занимали переведенные в новые помещения цеха. Кроме того, планируется строительство общественного центра, служебных помещений и жилых домов для персонала.

82. Приобретенное в рамках проекта оборудование в целом соответствовало спецификациям. При этом принималось во внимание соответствие оборудования условиям эксплуатации. В одном случае заказанный в рамках проекта компьютер пришлось отправить обратно, поскольку в нем были обнаружены скрытые дефекты.

83. ПРООН оказывала значительную помощь в вопросах поставки оборудования, обеспечивая ее своевременную доставку. Тем не менее в случае, касающемся отправки компьютера обратно поставщику, ПРООН задерживала ее до получения от учреждения разрешения отнести ее на дебет фрахтовых расходов по проекту. ЮНЕСКО информировала отделение ПРООН о том, что местный представитель поставщика предлагал произвести ремонт на месте. В результате разрешение получено не было, и ПРООН решила отправить компьютер обратно поставщику по своей собственной инициативе. В связи с этим необходимо в данном случае уточнить вопрос о процедуре и правилах с целью избежания такого типа бюрократических проволочек, которые постоянно наносят значительный ущерб проектам.

84. Что касается персонала, то нами было отмечено, что все технические сотрудники, отобранные для работы в рамках проекта, уже получили надлежащую теоретическую подготовку (что является преимуществом). Помимо этого, данные технические сотрудники прошли подготовку на месте по вопросам использования имеющегося в рамках проекта оборудования. Некоторым из них была предоставлена стипендия для прохождения обучения за границей, включая обучение у поставщиков. В этой области экспертами по проекту была проделана огромная работа, однако, к сожалению, набор технического персонала осуществляется иногда весьма медленными темпами.

85. В настоящее время осуществление проекта полностью контролируется Национальным директором, под началом которого находится ряд инспекторов, причем все они прошли подготовку за границей в соответствии с проектом. Таким образом, имеются все основания быть удовлетворенным происходящей передачей ноу-хау.

86. В Центре производится ремонт точного оборудования, в частности, электронной аппаратуры и механического оборудования. Кроме того, там производится ремонт большого оборудования и оборудования, предназначенного для других проектов (например, ремонт лабораторного оборудования для Школы горняков УСТ в Тарква-Гане и для Управления гражданской авиации).

87. Если не принимать в расчет проблем, возникающих в связи с неудовлетворительным состоянием помещений, Центр научного оборудования представляет собой пример успешного осуществления проекта с точки зрения использования оборудования и аппаратуры, поставляемых для реализации проекта технической помощи.

VI. Проект ZAI/82/002; Развитие Заирского национального института музеев
(ЮНЕСКО)

Взнос ПРООН: 750 531 долл. США, включая 327 375 долл. США для закупки оборудования

Взнос правительства: 8 744 441 заир

Учреждение-исполнитель: ЮНЕСКО

88. Первоначальный период осуществления проекта длился четыре года, затем проект был продлен до 1987 года. Цели проекта заключались в следующем:

- a) обеспечить сохранность имеющегося культурного наследия;
- b) пополнять и расширять коллекции и документацию; и
- c) опубликовывать исследования и выпускать произведения (пластинки, кассеты и т.д.)

89. С этой целью в рамках проекта было поставлено специальное оборудование, которое существенно повысило степень оснащённости лаборатории Заирского национального института музеев (ЗНИМ). Осуществление проекта позволило создать небольшую типографию для производства путеводителей и карточных индексов. Помимо этого, в рамках проекта было поставлено оборудование для музыковедческой лаборатории, с тем чтобы она могла выпускать кассеты и пластинки.

90. Что касается технического обслуживания и ремонта оборудования, то с местными компаниями были подписаны контракты о техническом обслуживании; кроме того, некоторые виды ремонта выполняли техники радиостанции "Голос Заира". Тем не менее в конечном счете было решено, что счета за ремонт являются чрезмерно высокими, и в настоящее время Институт рассматривает вопрос о возможности обучения за границей технического персонала по техническому обслуживанию и ремонту.

91. Такое обучение проектным документом не предусматривалось, что, без всякого сомнения, было связано с тем, что необходимое инвестирование не оправдывалось с точки зрения поставленного специального оборудования. Тем не менее на этапе разработки проекта следовало бы произвести оценку существующего положения вещей и затем сделать прогноз на будущее в отношении потребностей в сфере материально-технического обеспечения. Это позволило бы принять решение, касающееся подготовки технического персонала не только для целей технического обслуживания поставленного в рамках проекта оборудования, но и для обслуживания оборудования, уже имеющегося в Институте.

92. Нами было также отмечено, что некоторые виды оборудования, в частности компьютер, не вполне соответствовали целям проекта по своим художественно-эстетическим параметрам.

93. В рамках проекта в распоряжение института были предоставлены надлежащие средства системы материально-технического обеспечения, в том числе:

- a) два автомобиля с крытым кузовом;
- b) два вездехода; и
- c) два микроавтобуса.

Данные транспортные средства использовались для перевозки международного персонала и для сбора данных и произведений искусства на местах. Вместе с тем в ходе нашей поездки мы обнаружили, что некоторые из этих транспортных средств не использовались ввиду отсутствия запасных частей. В своих попытках держать эти транспортные средства на ходу директора Института вынуждены были воспользоваться средствами, ассигнованными на выпуск пластинок, в связи с чем возникли проблемы с осуществлением другой важной задачи проекта.

94. Сотрудничество в данном секторе между Организацией Объединенных Наций и правительством является примером для подражания, однако и здесь предстоит еще многое сделать. Ввиду важности проекта и заинтересованности правительства в его осуществлении мы считаем необходимым продолжить оказание помощи ПРООН/ЮНЕСКО.

VII. Проект GNA/82/029: Заключительный этап помощи Школе горняков УСТ - Тарква

Взнос ПРООН: 1 446 748 долл. США, включая
700 073 долл. для закупки оборудования
Взнос правительства: 12 000 000 седи
Учреждение-исполнитель: ЮНЕСКО

95. За проектом, осуществление которого началось в 1974 году, последовал проект GNA/74/018, реализация которого продолжалась до 1983 года, после чего началось осуществление данного второго этапа. В его рамках предполагается осуществление профессиональной подготовки и проведение исследований; для этих целей в лаборатории и мастерские было поставлено необходимое оборудование.

96. Ввиду отсутствия Главного технического советника и Национального директора Центра миссию принимал заместитель Директора. Заместитель Директора и другие руководители департаментов, по всей видимости, не располагали никакой подробной информацией о проекте и, в частности, о поставленном в его рамках оборудовании. Более того, они признали, что никогда не видели ни проектного документа, ни различных докладов и трехсторонних обзоров, в которых оценивалась работа по проекту. Тем не менее ЮНЕСКО утверждает, что было составлено несколько перечней, в частности, в связи с разработкой трехсторонних обзоров, подготовкой заключительных отчетов и документов о передаче оборудования правительству, и таким образом эти сотрудники должны были быть осведомлены и обычно бывают осведомлены о положении дел с проектом.

97. Хотя время от времени многим руководителям департаментов предлагается предоставлять заявки на поставку оборудования, они никогда не принимают участие в разработке спецификаций (это право сохраняется за Главным техническим советником). В результате некоторые единицы заказанного оборудования не в полной мере соответствуют предъявляемым им требованиям. Так было, например, в том случае, когда после заказа в Западной Германии компьютера на место осуществления проекта был поставлен компьютер, сделанный в Австралии.

98. Участвующий в проекте персонал сообщил о неисправных единицах оборудования, которые были направлены поставщикам для производства ремонта, однако так и не были присланы обратно. В связи с этим следовало бы упомянуть следующее оборудование:

- a) портативный сверлильный станок;
- b) стальной инструментальный ящик; и
- c) окуляр для лазера.

Однако в штаб-квартире ЮНЕСКО утверждают, что заказ о закупке сверлильного станка был аннулирован; видимо, в связи с этим станок вообще не был закуплен. Стальной инструментальный ящик не содержится в инвентарных списках проекта, и таким образом инициатива по его закупке, возможно, была проявлена на месте. Окуляр для лазера в действительности был отремонтирован в Цюрихе и 19 апреля 1985 года был отослан в Отделение ПРООН в Аккре. Следует ли нам рассматривать эти факты в качестве признаков отсутствия координации на месте между деятельностью учреждения-исполнителя, руководителя проекта и представителя-резидента?

99. После отъезда Главного технического советника и еще одного эксперта меры по их замещению были приняты лишь во время нашей поездки на место. Надо признать, что такая ситуация мешала осуществлять руководство за деятельностью по проекту. Мы обратили внимание на то, что ввиду отсутствия Национального директора проекта остальные сотрудники не располагали точными сведениями, касающимися заказанного и полученного оборудования и установок. В частности, Департамент машинного оборудования и механизации заказал в 1985 году два станка "Харрисон М 300"; один из этих станков был получен в 1985 году, а другой не прибыл вообще, и по этому поводу никто нам ничего объяснить не смог. ПРООН даже не была информирована об этом деле, однако ЮНЕСКО утверждает, что второй станок вообще не заказывался.

100. В ходе посещения лабораторий и мастерских нами было отмечено, что в соответствии с проектом было поставлено весьма значительное количество научного и учебного оборудования. В целом все оборудование эффективно эксплуатируется, на нем работают техники и механики Центра, они же обеспечивают его техническое обслуживание. В рамках проекта были подписаны контракты с компаниями в Аккре для закупки некоторых видов оборудования.

101. Сопутствующая проекту программа профессионального обучения осуществляется удовлетворительно. Технический персонал проходит подготовку по вопросам использования, технического обслуживания и ремонта наиболее важных единиц оборудования путем обучения на курсах за границей, прохождения подготовки у поставщиков и в самом Центре. До настоящего времени в рамках проекта прошли подготовку 50 техников, а Школа заключила соглашения о профессиональной подготовке с местными горнодобывающими компаниями.

102. Нами было отмечено, что испытываемые при осуществлении проекта трудности заключаются главным образом в отсутствии информированности по вопросам управления на местах. Серьезно тормозит работу отсутствие замены Главному техническому советнику. ПРООН и учреждение-исполнитель должны в кратчайшие сроки решить проблемы с назначением нового Главного технического советника, с тем чтобы он занялся подготовкой национального персонала по вопросам управления в рамках проекта. На завершающем этапе реализации данного проекта нам было сообщено, что ПРООН и ЮНЕСКО приняли решение о том, что в связи с выполнением другой миссии на место осуществления проекта вновь придет бывший Главный технический советник, с тем чтобы в течение двухмесячного срока оказывать помощь исполнителям проекта путем разъяснения любых вопросов, касающихся инвентарных описей оборудования и его эксплуатации.

D. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)

VIII. Проект DP/ZAI/81/013: Повышение качества национальных сельскохозяйственных продуктов (ЮНИДО)

Взнос ПРООН: 1 537 260 долл. США, включая
199 528 долл. США для закупки оборудования
Взнос правительства: 4 403 100 заиров
Учреждение-исполнитель: ЮНИДО

103. Цель данного проекта, осуществлявшегося в течение четырех лет, заключалась в "повышении эндогенных мощностей Сельскохозяйственного и пищевого научно-исследовательского центра (СПНИЦ) в Лубумбаши в отношении исследований и развития". С этой целью в рамках проекта внутри Центра были созданы четыре модуля:

- a) технический модуль;
- b) экономический модуль;
- c) модуль контроля качества; и
- d) модуль обслуживания.

104. Когда в 1986 году проект был завершен, балансовый отчет показал, что в рамках проекта было произведено 32 000 лабораторных анализов, проведено 13 технических и 7 экономических исследований, большая часть которых проводилась по заказу частного сектора. В целом осуществление проекта можно считать успешным. К моменту нашей поездки на место в мае 1987 года проект был уже завершен. В связи с этим мы сосредоточили внимание на двух важных вопросах:

a) Какова будет дальнейшая судьба поставленного в соответствии с проектом оборудования?

b) Каким образом осуществлялась в рамках проекта деятельность по профессиональной подготовке, чем объясняется ее успех, и каким образом можно обеспечить ее продолжение?

105. В рамках проекта в СПНИЦ было поставлено большое число ценного лабораторного оборудования и транспортных средств, которые использовались для перевозки международного персонала и национального параллельного персонала в ходе осуществления проекта. В целом научное оборудование в лаборатории и опытной мастерской находится в отличном состоянии и надлежащим образом эксплуатируется. Техническое обслуживание осуществляется техническим персоналом Центра, прошедшим профессиональную подготовку в рамках проекта. Вместе с тем ввиду отсутствия средств до сих пор не смонтированы две единицы дорогостоящего оборудования, а именно:

a) Биогазовый автоклав со вспомогательными принадлежностями. Этот весьма ценный агрегат позволяет производить метан, который используется в качестве топлива для системы освещения в сельских районах и для производства минеральных удобрений.

b) Солнечная сушилка со вспомогательными принадлежностями, монтаж которой не осуществляется по тем же финансовым соображениям.

106. В отношении транспортного оборудования следует с сожалением отметить, что по завершении проекта ПРООН решила забрать обратно все находящиеся в хорошем состоянии транспортные средства и оставить на месте уже списанное или негодное оборудование.

Такое решение ставит Центр перед серьезными финансовыми проблемами, поскольку нехватка иностранной валюты является для развивающихся стран распространенным явлением.

107. Серьезные финансовые проблемы, с которыми встретился СПНИЦ, и неконкурентоспособность заработной платы в государственном секторе привели к тому, что большое число инженеров и квалифицированных техников перешли на работу в частный сектор, в результате чего в Центре недостаточно эффективно используется оборудование и средства профессиональной подготовки. Тем не менее, как представляется, это положение до некоторой степени стабилизировалось, и в последнее время в Центр даже поступило несколько заявок о приеме на работу.

108. В целом же помощь ПРООН/ЮНИДО можно рассматривать как весьма удовлетворительную. Небольшие трудности, возникшие по завершении проекта, возможно, говорят о том, что СПНИЦ все еще нуждается в оказании целенаправленной помощи, которая помогла бы ему обеспечить переход на этап выпуска продукции и укрепить надежду на то, что он перейдет на самофинансирование.

IX. Проект DP/ZAI/81/014: Развитие в Заире мелких и средних предприятий в районе Киву

Взнос ПРООН: 2 833 691 долл. США, включая
555 529 долл. США для закупки оборудования
Взнос правительства: 1 699 150 заиров
Учреждение-исполнитель: ЮНИДО

109. В задачи проекта входило создание и развитие мелких и средних предприятий в районе Киву, а также создание опытной мастерской в Букаву в целях оказания помощи неформальному сектору субрегиона в деле повышения качества его услуг и полезности производимых им товаров. Мы хотели бы отметить, что этот проект представляет собой второй этап проекта по ZAI/71/008 (предварительная помощь) и проекта ZAI/80/005.

110. В ходе осуществления проекта возникли трудности, которые негативным образом сказались на его действенности и, в конечном счете, на его влиянии на развитие мелких и средних предприятий в субрегионе.

111. Проект осуществлялся в двух местах: его центральное управление находилось в Киншасе, а филиал - в Киву; эти два района расположены друг от друга на расстоянии почти 2 200 км. Такое месторасположение, трудности географического характера и проблемы со снабжением серьезно затруднили осуществление проекта. Местные власти, наблюдающие за ходом проекта, предложили, чтобы оборудование доставлялось морем в порт Момбаса, Кения, и затем перевозилось по шоссе в район Гома и Букаву, а не доставлялось через заирский порт Матади. Выбор такого маршрута был продиктован соображениями оперативности и безопасности. Тем не менее вопреки ожиданиям, доставка оборудования для проекта оказалась весьма длительным и трудоемким процессом, сопряженным с многочисленными задержками.

При осуществлении проекта такого типа можно было бы заранее предположить, что доставка оборудования займет длительное время и возможные задержки следовало бы учесть на этапе разработки проекта путем тщательного планирования деятельности по проекту.

Другая проблема возникла в связи с географическим расположением проекта и касалась процедуры направления заказов на оборудование: эксперт в Букаву передавал спецификации на оборудование по радио Главному техническому советнику в Киншасе, который в свою очередь расшифровывал их для передачи в штаб-квартиру ЮНЕСКО. В ходе процесса передачи весьма часто возникают помехи, что приводит к неправильному толкованию текста сообщения, и для урегулирования связанных с этим недоразумений требуется время.

112. В этой связи хотелось бы также отметить еще одну проблему, касающуюся не очень рационального использования радиооборудования, предназначенного для связи между филиалом в Букаву и центральным управлением проекта в Киншасе. На практике радиооборудование чаще всего используется для связи между экспертами, мастерской и центральным управлением проекта, в то время как в Киншасе радиооборудование было смонтировано в отделении ПРООН.

113. Решение представителя-резидента смонтировать радиооборудование в отделении ПРООН, а не в помещениях Организации АНЕСА (Национальная ассоциация заирских предприятий), не способствовало активизации деятельности в рамках проекта в Букаву. Представляется важным, чтобы при решении вопросов, связанных с использованием оборудования, представитель-резидент прежде всего руководствовался интересами проекта, для которого это оборудование закупалось.

114. Опыт осуществления данного проекта демонстрирует важность принятия следующих мер: необходимо должным образом учесть реальные условия, в которых должен будет осуществляться проект, а спецификации, детально описывающие требования проекта к оборудованию, должны быть соответствующим образом подготовлены; после этого следует отобрать оборудование, которое должно в максимальной степени соответствовать этим требованиям.

115. Мы уже говорили выше о важности наличия средств и систем связи между местом осуществления проекта и учреждением-исполнителем. В некоторых случаях можно было бы посоветовать организовывать в штаб-квартире совещания экспертов по проектам, параллельного персонала и должностных лиц, отвечающих за проект в штаб-квартире, а также сотрудников, отвечающих за поставки оборудования, в целях обеспечения того, чтобы а) требования проекта были четко обозначены, и б) чтобы также четко были обозначены проблемы и процедуры учреждения, касающиеся закупок. Такие меры помогли бы избежать разочарований при получении оборудования на местах и подтвердить тот факт, что закупка наиболее дешевого, приемлемого с технической точки зрения оборудования не является тем, чего ожидают руководители проекта, даже если такое оборудование удовлетворяет требованиям, выдвигаемым в соответствии с проектом. И наоборот, в случае возникновения проблем ответственное должностное лицо в штаб-квартире должно информировать своих партнеров о причинах, побудивших его сделать альтернативный выбор.

116. Типичным примером является закупка передвижной мастерской. В этом случае преимущества, связанные с наличием полностью укомплектованной мастерской, которую хотело закупить национальное руководство проекта, оказались более весомыми, чем соображения, обусловленные ограничениями системы дорог и мостов в регионе. Вероятно, руководство проекта было недостаточно хорошо информировано о состоянии местных дорог и мостов. В результате оказалось невозможным использовать в соответствии с планами хорошо оборудованную передвижную мастерскую, поставленную для ремонта и реконструкции разбросанных по регионам мелких предприятий, всего лишь из-за того,

что эти предприятия были вне пределов ее досягаемости. Мосты не выдержали бы 18-тонного веса мастерской, вследствие чего она была превращена в стационарную установку, что снизило ее эффективность и сузило сферу практического применения.

117. Мы хотели бы также отметить, что ряд мелких механизмов и потребительских товаров, заказанных в штаб-квартире, был поставлен на проект лишь спустя два года; данные механизмы оказались полностью заржавевшими и непригодными для использования, потребительские товары также были негодными в связи с аварией на корабле, на борту которого они находились. В связи с этим учреждение направило заявление о выплате страхового возмещения. Нам хотелось бы также упомянуть о случаях доставки оборудования без вспомогательных принадлежностей или руководства по эксплуатации. Кроме того, большая часть оборудования закупалась у компаний, которые не имели своих представителей на местах, вследствие чего технический персонал не имел опыта работы на нем; эти факторы отнюдь не способствовали нахождению запасных частей для ремонта и обеспечению технического обслуживания.

118. В рамках проекта действует техническая мастерская, оснащенная оборудованием, которое было передано с уже завершенных проектов, и новым оборудованием, поставленным в соответствии с программой помощи ПРООН и ЮНИДО. Местный технический персонал работает под руководством одного из национальных технических инженеров.

119. Мастерская оказывала услуги местным крупным предприятиям, которые могли себе это позволить, а не мелким и средним предприятиям, в интересах которых было начато осуществление этого проекта. Кроме того, мастерская практически не занималась вопросами профессионального обучения владельцев мелких предприятий. Помимо осуществления мер по закупке оборудования для проекта, необходимо принять меры для обеспечения того, чтобы предоставляемые с помощью оборудования услуги приносили пользу соответствующей части населения.

120. Почти весь персонал был направлен на работу в мастерскую Национальным институтом профессионального обучения (НИПО). А исполнители проекта не направили в эту мастерскую по существу ни одного техника. Хотя стипендии для прохождения профессионального обучения за границей были предоставлены десяти сотрудникам параллельного персонала, эта цифра была меньше запланированной, что, отчасти, было связано с наличием трудностей при наборе. При мастерской было организовано несколько семинаров для обучения ремесленников методам поддержания станков в исправном состоянии и технического обслуживания оборудования. Тем не менее для такого крупного и важного проекта эти меры являются недостаточными, хотя следует признать, что кандидатов для обучения не хватало.

121. В соответствии с проектом имелся парк транспортных средств для перевозок персонала, однако он предназначался лишь для перевозки экспертов. Для перевозок местных работников не было поставлено ни одной машины, и им приходилось самим решать проблемы, связанные с поездками на работу и возвращением домой. Мы должны здесь отметить, что общественного транспорта в этом регионе нет.

122. В заключение мы хотели бы отметить, что в 1984 году с проекта уехало три эксперта, включая Главного технического советника. Помимо этого, в июне 1987 года уехала группа из трех оставшихся на проекте экспертов в связи с окончанием командировки и отсутствием финансовых средств для продления контракта. Такое положение дел привело по крайней мере к двум последствиям:

а) в этих условиях стало невозможным проводить эффективное обучение параллельного персонала; и

б) данные неурядицы нанесли серьезный ущерб осуществлению главной задачи проекта (оказанию помощи непосредственно мелким и средним предприятиям), и окончательное воздействие проекта на этот регион оказалось весьма неглубоким, что и отмечалось в трехсторонних обзорах и других отчетах по оценке.