

ПРАКТИКА И ПРОЦЕДУРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОЛЕЕ СПРАВЕДЛИВОГО  
ГЕОГРАФИЧЕСКОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ИСТОЧНИКОВ ЗАКУПОК ДЛЯ ПРОЕКТОВ  
В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Подготовлено Тунсала Кабонго

Объединенная инспекционная группа



Женева  
1989 года

ПРАКТИКА И ПРОЦЕДУРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОЛЕЕ СПРАВЕДЛИВОГО  
ГЕОГРАФИЧЕСКОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ИСТОЧНИКОВ ЗАКУПОК ДЛЯ ПРОЕКТОВ  
В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Подготовлено Тунсала Кабонго  
Объединенная инспекционная группа

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ИСТОРИЯ И ИЗЛОЖЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ	1 - 11	1
a) Существо проблемы	1	1
b) Происхождение исследования	2	1
c) Основа исследования: недавнее обсуждение в органах Организации Объединенных Наций	3 - 6	1
d) Основное направление и методология исследования	7 - 11	2
II. УСИЛИЯ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В НАПРАВЛЕНИИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ	12 - 50	4
a) Эволюция политики	12 - 20	4
i) Основные страны-доноры, возможности которых используются не полностью	13 - 16	4
ii) Развивающиеся страны	17 - 20	5
b) Оперативная деятельность	21 - 49	5
i) Общего характера	21 - 23	5
ii) Выявление источников снабжения	24 - 36	6
iii) Создание базы достоверных статистических данных о закупках	37	9
iv) Децентрализация	38 - 39	9
v) Ценовые преференции на отечественные товары и услуги, закупаемые в развивающихся странах	40 - 43	10
vi) Финансовые положения и правила	44 - 45	11
vii) Установление целевых задач	46 - 49	11
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	50 - 51	13
ПРИЛОЖЕНИЕ		15

## I. ИСТОРИЯ И ИЗЛОЖЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

### а) Существо проблемы

1. Традиционно учреждения системы Организации Объединенных Наций закупали товары и услуги, производимые главным образом в промышленно развитых странах. В рамках этой системы ведется работа по исправлению такого несоответствия с помощью поиска путей увеличения закупок в развивающихся странах и в тех основных странах-донорах, доля закупок у которых, как представляется, не соответствует их совокупному вкладу в программы. Достигнутые результаты являются весьма умеренными.

### б) Происхождение исследования

2. Программа развития Организации Объединенных Наций попросила Объединенную инспекционную группу рассмотреть вопрос о подготовке исследования по данной проблеме. Изучив эту просьбу, ОИГ в январе 1988 года приняла решение включить в свою программу работы проведение исследования по теме "Практика и процедуры, направленные на обеспечение более справедливого географического распределения источников закупок для проектов в области технического сотрудничества".

### с) Основа исследования: недавнее обсуждение в органах Организации Объединенных Наций

3. За несколько месяцев до этого, на сорок второй сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Второй комитет сосредоточил внимание на этом вопросе. В результате данный вопрос был отражен во всеобъемлющей резолюции Ассамблеи об оперативной деятельности в целях развития (резолюция 42/196 от 11 декабря 1987 года), в частности в пунктах 27, 28 и 29 постановляющей части, цитируемых ниже.

"27. Просит Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества провести консультации со странами-получателями и соответствующими финансирующими учреждениями и учреждениями-исполнителями системы Организации Объединенных Наций и выработать рекомендации в отношении новаторских практических и эффективных мер, с тем чтобы значительно расширить объем закупок в развивающихся странах в рамках оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, принимая во внимание необходимость полного внедрения преференциального механизма для этих стран и максимального использования национальных учреждений и фирм, а также должным образом учитывая региональные сравнительные преимущества, сообразно принципу конкурсных международных торгов и максимальной эффективности;

28. Считает в этой связи, что база данных для оценки тенденций в области закупок в рамках всей системы нуждается в значительном совершенствовании, и просит Генерального директора в консультации с исполнительными главами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций разработать предложения в отношении общей практики системы Организации Объединенных Наций в области сбора и представления информации о закупках, связанной с оперативной деятельностью, включая информацию об источниках, за счет которых предоставляются эксперты, осуществляется подготовка кадров и предоставляются услуги и оборудование;

29. Подтверждает, что все страны должны иметь равные возможности и доступ в отношении процесса закупок в рамках оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, что следует надлежащим образом содействовать распространению информации о возможностях в области закупок, в том числе о конкурсных международных торгах, и о потенциале и предложениях стран и что эта информация должна предоставляться всем заинтересованным странам, поскольку все это будет содействовать достижению желаемого увеличения объема закупок из всех источников, включая недостаточно полно используемые страны-доноры".

4. Вскоре после этого, в марте 1988 года, Администратор ПРООН подготовил доклад (DP/1988/20) для представления тридцать пятой сессии Совета управляющих ПРООН, в котором излагались меры в целях увеличения закупок из развивающихся стран и основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью. В дополнение к этому докладу отдельным документом были представлены статистические данные о закупках за 1987 год. Эти два документа были подготовлены Администратором ПРООН во исполнение решений 87/19 и 87/46 Совета управляющих соответственно от 18 и 19 июня 1987 года.

5. Совет управляющих, рассмотрев документ DP/1988/20, в своем решении 88/20 от 1 июля 1988 года призвал учреждения системы Организации Объединенных Наций продолжать представлять Межучрежденческой группе услуг по закупкам (МУГУЗ) полную статистическую информацию о своей деятельности в области закупок и всесторонне сотрудничать с МУГУЗ в целях повышения полезности этой информации. В этом решении подтверждается также необходимость принятия конкретных мер для обеспечения справедливого географического распределения закупок на основе более широкого использования источников поставок в развивающихся странах и странах-донорах, возможности которых используются не полностью, в соответствии с принципами международных конкурентных торгов и положениями системы Организации Объединенных Наций, касающимися закупок, и с максимальной эффективностью, с должным учетом необходимости полного выполнения соглашений о преференциях в отношении развивающихся стран.

6. В решении 88/21 от 1 июля 1988 года, которое тесно связано с вышеуказанным решением, Совет управляющих с признательностью отметил усилия МУГУЗ, направленные на расширение закупок из развивающихся стран, включая составление сборников по конкретным странам, содержащих информацию о товарах и оборудовании, которые предоставляются в распоряжение системы развития Организации Объединенных Наций. Решение призывает МУГУЗ активизировать помощь развивающимся странам, желающим расширить свое участие в закупочной деятельности системы Организации Объединенных Наций.

d) Основное направление и методология исследования

7. Вышесказанное со всей очевидностью свидетельствует о том, что ОИГ было предложено рассмотреть проблему в то время, когда были подтверждены старые и даны новые полномочия, когда вся система энергично включилась в действие в момент, когда Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества занимается подготовкой доклада по данной проблеме для представления его на рассмотрение сорок четвертой сессии Генеральной Ассамблеи. Все эти факторы оказали соответствующее влияние на подход ОИГ к данной проблеме.

8. В вышеупомянутом документе DP/1988/20 от 15 марта 1988 года содержится фактический материал о мерах, предпринимаемых системой Организации Объединенных Наций в этот период, направленных на увеличение закупок из развивающихся стран и из тех стран - основных участников ПРООН, доля которых поставляемых Программе товаров и услуг, как считается, не является справедливой. Однако в этом документе вовсе не проводится аналитический анализ этих мер в целях оценки как их возможностей, так и относительных шансов на успешное осуществление. В настоящем докладе ОИГ такая попытка предпринимается. В нем также комментируются и, по мере необходимости, оцениваются новые подходы и проблемы этих организаций, сформировавшиеся в этот период. В нем предлагаются соответствующие пути и средства улучшения положения в важнейших областях и даются соответствующие рекомендации.

9. Что касается методологии, использованной в ходе подготовки данного исследования, то всем специализированным учреждениям и организациям системы был разослан вопросник, ответы на который дали Инспектору свежую информацию о деятельности этих организаций и принимаемых ими мерах.

10. Результаты ответов по данному вопроснику были хорошими, а полученные на его основе идеи и предложения оказались весьма полезными.

11. Инспектор посетил следующие организации/отделения Организации Объединенных Наций: ПРООН, включая Управление по осуществлению проектов, ЮНИСЕФ, Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСП) и Управление Верховного Комиссара по делам беженцев. Он также посетил ФАО, МОТ, МСЭ, МТЦ, ЮНЕСКО и ЮНИДО. На эти организации, вместе взятые, приходится приблизительно 70% товаров и услуг, закупаемых системой. Инспектор выразил всем свое искреннее признание за сделанный вклад в проведение исследования.

## II. УСИЛИЯ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ О НАПРАВЛЕНИИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

### а) Эволюция политики

12. Существование дисбаланса в пользу развитых стран в поставках товаров и услуг системе Организации Объединенных Наций признается уже более трех десятилетий. Вопрос об этом постоянно обсуждался в рамках предыдущих программ ПРООН, Расширенной программы технической помощи и Специального фонда. В это время, однако, не предпринималось никаких последовательных, систематических действий в целях исправления неблагоприятного положения развивающихся стран или тех стран, возможности которых в плане их вклада в Программу, как считалось, используются не полностью.

### и) Основные страны-доноры, возможности которых используются не полностью

13. В конце 60-х и начале 70-х годов, когда росла поддержка принципа многосторонности и ПРООН, некоторые страны начали брать на себя более значительную часть финансирования Программы, в то время как основной участник сокращал в относительном выражении объем своего финансирования. Вслед за этими сдвигами в области поддержки пришло осознание того, что среди развитых стран (которые обеспечивают основную часть взносов в ПРООН) некоторые основные доноры поставляли для программ ПРООН такой объем товаров и услуг, который по своей денежной стоимости в относительном выражении не соответствовал их совокупным взносам в Программу.

14. В первую очередь признание проявилось в укреплении валют этих стран, которые нельзя было легко и полностью конвертировать (по крайней мере в ту форму, в которую осуществляют взносы в ПРООН). Таким образом, перед ПРООН стояла тройкая проблема: во-первых, она создавала такие наличные резервы валюты, которые не могла полностью использовать (проблема распоряжения валютой); во-вторых, в результате этого ПРООН не использовала оптимально свои ресурсы с намеченной целью, заключающейся в повышении благосостояния населения развивающихся стран; в-третьих, некоторые основные доноры не получали того, что должно было бы по определению быть их справедливой долей закупок, делаемых для осуществления Программы.

15. Основные участники приняли решение увеличить свои взносы и упростить процедуру соглашений о конвертируемости валют, исходя из понимания, что такие меры могут привести к частичному решению первых двух проблем. Для разрешения третьей проблемы, однако, потребовались бы особые усилия. В результате этого начали приниматься более активные действия в целях повышения объема закупок из этих стран, составляющих большинство группы, которую стали называть группой "основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью".

16. По-видимому, действия на управленческом уровне предшествовали действиям на правовом уровне, поскольку, по мнению Инспектора, первая официальная программная директива относительно увеличения потоков товаров и услуг из основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью, относится лишь к 1985 году. В своем решении 85/39 Совет управляющих ПРООН настоятельно призвал свою Программу и учреждения-исполнители приложить более активные усилия в целях расширения географического распределения источников снабжения, включая доноров, возможности которых используются не полностью.

ii) Развивающиеся страны

17. На развивающиеся страны эти меры, описанные в пункте 15, не распространились. В качестве группы они раньше воспринимались как просто пассивные получатели помощи, а не как активные участники процесса своего собственного развития. Кроме того, развивающиеся страны не создавали, за исключением отдельных случаев, проблем, связанных с распоряжением валютой. В любом случае и эти проблемы вскоре были решены на основе системного подхода.

18. Вместе с тем признание на уровне политики того, что увеличению уровня закупок из развивающихся стран уделялось недостаточное внимание, пришло гораздо раньше в связи со стимулированием технического сотрудничества между развивающимися странами. Рост закупок отечественных товаров и услуг рассматривался в качестве одного из звеньев цепочки действий, ведущих к созданию экономических сообществ, основанных на принципе самообеспечения.

19. Первое решение ПРООН по этому вопросу было принято в 1976 году, когда Совет управляющих ПРООН попросил участвующие и исполнительные учреждения всецело сотрудничать с Администратором ПРООН в целях обеспечения практического применения технического сотрудничества между развивающимися странами... и ... специально рассмотреть вопрос ... в отношении ... закупки оборудования и материалов из развивающихся стран (решение 76/9). В этом решении также признается важность наличия надежной информации и в этой связи рекомендуется, чтобы Администратор... принял необходимые меры для своевременного включения... соответствующей информации о производителях оборудования в развивающихся странах в систему (справочной информации ПРООН) - ИНРЕС. Впоследствии были приняты некоторые другие резолюции, прямо или косвенно относящиеся к данному вопросу: решения 77/17, 77/42 и 80/46 Совета управляющих.

20. Таким образом, на уровне политики уже 13 лет действует директивное указание об увеличении закупок из развивающихся стран, пусть даже если это директивное указание возникло косвенным образом в контексте активизации технического сотрудничества между развивающимися странами.

b) Оперативная деятельность

i) Общего характера

21. Сообщалось, что в период 1975-1987 годов объем закупок увеличился в восемь раз с 2,5% до примерно 20% в случае развивающихся стран, и в случае основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью, этот показатель составлял в 1987 году примерно 11%. По мнению учреждений, прогресс достигался нелегким путем. Они напряженно работают в этом направлении, однако, по их утверждению, существуют реальные трудности. Об этих трудностях в отношении развивающихся стран Администратор сообщил Совету управляющих в документе DP/1987/19 (см. приложение). В случае основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью, в качестве особых трудностей выделяются существование неконкурентоспособных цен и отсутствие откликов поставщиков на приглашение принять участие в торгах. Тем не менее государства-члены по-прежнему не удовлетворены достигнутыми до сих пор результатами. В свете этого в последние три или четыре года предпринимается активная деятельность с целью изменения существующего положения.

22. В настоящее время государства-члены полностью осознают, что система Организации Объединенных Наций в целом включилась в действие и знает, чем она

конкретно занимается. Хотя можно поддаться соблазну и сидеть без дела и ждать результатов, необходимо анализировать и постоянно контролировать принимаемые в настоящее время меры для обеспечения того, чтобы максимум усилий сосредоточивался на ключевых направлениях и чтобы время, энергия и деньги не тратились впустую на менее продуктивных направлениях действий. С этой целью будут проанализированы различные направления действий и будут определены меры, требующие первоочередного внимания.

23. Для достижения своей цели система предпринимает прямые и косвенные меры по целому ряду направлений. К настоящему времени эти меры хорошо известны: они изложены в документе DP/1988/20 и в докладе Администратора ПРООН, который будет представлен на рассмотрение тридцать шестой сессии Совета управляющих. Тем не менее целый ряд важных действий заслуживают внимания и комментариев.

ii) Выявление источников снабжения

24. ПРООН, действуя через свой Совет управляющих и МУГУЗ, является руководящей и направляющей силой системы в ряде областей. Выявление источников снабжения (и поставок) в развивающихся странах является одной из наиболее важных областей деятельности, поскольку отсутствие такой информации рассматривается в качестве препятствия на пути к реализации задачи увеличения закупок в этих странах. Инспектор считает, что в течение предстоящих четырех лет данные об источниках снабжения могут быть собраны по примерно 15-20 странам, и такая информация, упорядоченная и хранящаяся в банке данных, будет легко доступна сотрудникам по закупкам и другим пользователям. Он понимает общепризнанную ценность составленных к настоящему времени каталогов не только в области закупок системы Организации Объединенных Наций, поскольку они могут быть использованы правительствами в их деятельности по стимулированию экспорта и предоставляющими помощь организациями, включая НПО.

25. Можно поставить под сомнение выбор стран и в связи с этим любой выбор, который был сделан, однако Инспектора интересует признание в практическом плане того, что экономические возможности и потенциал развивающихся стран различны, и, таким образом, с управленческой точки зрения представляется целесообразным ограничить число стран и установить целевые страны.

26. Признавая и поддерживая эту инициативу как одну из тех, которая принесет выгоду в переходном и долгосрочном плане, инспектор считает, что непосредственные результаты могут быть получены скорее в том случае, если текущие данные будут обрабатываться более интенсивно. Например, ему хотелось бы верить, что МУГУЗ, а также сотрудники системы по закупкам должны быть информированы о наличии значительного количества товаров общего пользования, которые имеются в развивающихся странах, которые вместе с тем по самым разнообразным причинам по-прежнему закупаются в развитых странах и которые, таким образом, можно было бы наметить в качестве объекта для исследования и возможной закупки из развивающихся стран. Эти товары могли бы включать в себя транспортные средства, конторское и строительное оборудование и станки. Такой подход должен скорее дать результаты и быть менее дорогостоящим. Таким образом, сразу же могла бы быть получена выгода при выявлении конкретных дорогостоящих изделий (даже изделий меньшей стоимости) и передаче заказов на них развивающимся странам, а не путем выяснения того, что производится. Создание слишком широкой сети для выявления источников поставок может быть быстро осуществимым с политической точки зрения, но неэффективно экономически. Это может расширить географическую базу, но вовсе не обязательно приведет к увеличению общего объема закупок из развивающихся стран.

27. Поскольку инспектор не полностью убежден в том, что текущие данные достаточно изучены, первым шагом он считает всестороннюю обработку имеющейся информации. По выполнении этого можно было бы установить целевые задания в отношении товаров, а также стран-поставщиков.

28. К выявлению источников поставок следует подходить с известной степенью осторожности в силу еще одной причины. Очевидно, что поставки (в данном контексте осуществляемые учреждениями через своих поставщиков) имеют мало смысла в отсутствие спроса (со стороны правительств). Таким образом, из этого следует, что первоочередная задача заключается в создании конкретного спроса со стороны правительств. В этой связи в докладе Администратора (DP/1988/20) отмечается следующее:

"Как отмечают некоторые учреждения, правительства стран-получателей с некоторой неохотой относятся к закупкам материалов по проектам из других развивающихся стран, и для того чтобы усилия учреждений привели к желаемым результатам, это затруднение должно быть преодолено" (пункт 11);

"Приходится, к сожалению, констатировать, что сотрудники правительственных учреждений некоторых развивающихся стран зачастую предпочитают переплачивать за закупки в известных промышленно развитых странах ввиду заметно более высокого качества их продукции" (пункт 12); и

"Следует отметить, что как учреждения, так и представители-резиденты независимо друг от друга в качестве сдерживающего фактора выделяют нежелание самих развивающихся стран закупать товары и услуги, производимые в развивающихся странах" (пункт 13).

29. Два года ранее в подобном докладе (DP/1986/24) Администратор обратил внимание на "стремление правительств некоторых развивающихся стран, зачастую поддерживаемое международными сотрудниками по проектам, закупать товары и услуги из развитых стран, при этом считается, что эти товары и услуги обладают самыми высокими техническими характеристиками" (пункт 5 а)).

30. Инспектор цитирует многие из этих заявлений, поскольку они, по-видимому, - по крайней мере на первый взгляд - опровергают тот факт, что выявлению источников поставок в рамках ориентированной на спрос стратегии в качестве средства увеличения закупок из целевых групп уделяется несбалансированное внимание. С учетом того, что говорилось выше по поводу связанного с используемым подходом препятствия, представляется уместным задать следующие два вопроса. Во-первых, где гарантия, что после выявления источника поставки, причем по весьма немалой цене, появится спрос? И, во-вторых, произойдет ли чудо и изменят ли правительства, неохотно идущие на такие закупки, свое отношение, окажись перед ними длинный список товаров и услуг, которые может поставить какая-либо отдельная развивающаяся страна?

31. Ответ, несомненно, будет отрицательным. Таким образом, представлялось бы целесообразным с точки зрения затрат времени, финансовых средств и энергии активизировать усилия со стороны учреждений-исполнителей и ПРООН (через своих представителей-резидентов), с тем чтобы товары развивающихся стран получили признание со стороны развивающихся стран-получателей. В случае же неудачи (если это произойдет) это должно быть подтверждено соответствующими документами и доведено до сведения Комитета высокого уровня по обзору технического сотрудничества между развивающимися странами и Совета управляющих для определения того, стоит ли вообще осуществлять это мероприятие.

32. Любое государство член, являющееся бенефициаром при осуществлении проектов в области технического сотрудничества, может оказывать влияние на выбор поставщиков. Это относится как к проектам, исполнителями которых являются правительства, так и к проектам, осуществляемым специализированными учреждениями. Так, если лицо, наделенное директивными полномочиями в этом отношении, не будет убеждено в том, что переориентация в закупках в конечном счете послужит интересам его страны, а также интересам развивающихся стран в целом, то в этом случае, по мнению Инспектора, данное предприятие заранее обречено на провал.

33. Необходимо подчеркнуть, что данный вопрос не связан лишь с изменением в позиции или психологии. Правительства считают, и это является в определенной степени оправданным, что в общем:

- оборудование из развивающихся стран по своему качеству соответствует оборудованию из развитых стран реже, чем хотелось бы;
- нет определенности в отношении гарантии на такое оборудование;
- имеются трудности с обеспечением послепродажного обслуживания и получением запасных частей из развивающихся стран, поставляющих оборудование;
- существуют трудности в своевременном получении товаров из развивающихся стран и, как правило, не соблюдаются сроки поставки из-за проблем в области транспорта между развивающимися странами.

34. От этих утверждений, где они действительно являются справедливыми, нельзя ни отказаться, ни отделаться какими-либо банальными фразами. Представители учреждений и представители-резиденты, работающие совместно, должны по мере необходимости в отдельных случаях рассеивать худшие опасения правительств неопровержимыми фактами, показывающими, что в данном конкретном случае их опасения являются необоснованными. По мнению Инспектора, это наилучший и, возможно, единственный эффективный путь достижения успеха. Быть может, он самый трудный, поскольку должен быть свободен от общих рассуждений и призывов к чувству солидарности развивающихся стран, хотя этот последний фактор, возможно, не следует сбрасывать со счетов. Он должен быть также достаточно убедительным для того, чтобы перебороть психологию национальных руководителей и убедить их - в тех случаях, когда оборудование является ключевым компонентом какого-либо проекта, - что использование такого оборудования не приведет к неудаче и, таким образом, не превратит этих руководителей в мишень для критики или еще худших нападков.

35. Поэтому Инспектор рекомендует секретариатам ПРООН и учреждений совместно со своими представителями на местах разработать в соответствии со всем вышесказанным общую стратегию и осуществлять ее в качестве ключевого шага повышения объема закупок из развивающихся стран.

36. Несмотря на то, что было сказано в отношении позиции правительств (в лице руководителей национальных программ), Инспектору представляется, что данное утверждение не следует полностью приписывать правительствам. Руководители международных проектов оказывают сильное влияние на конечное определение источника поставки оборудования, и это следует признать. Содержащаяся в пункте 29 цитата скорее не приписывает им какой-либо определенной роли, а лишь преуменьшает ее. Следует признать тот факт, что сами международные сотрудники

отдают предпочтение товарам, оборудованию и услугам развитых стран, помимо прочего, из-за хорошей информированности о них. Вместе с тем эти сотрудники обладают многолетним опытом работы в различных развивающихся странах, который мог бы быть положительно использован при выборе соответствующих товаров из этих стран. Таким образом, Инспектор считает, что следует уделять большее внимание повышению влияния международных сотрудников по проектам, а также технического штата центральных учреждений, в процессе выбора оборудования. Положение должно быть изучено на самом высоком уровне в рамках организаций.

iii) Создание базы достоверных статистических данных о закупках

37. МУГУЗ была призвана играть координирующую роль в этом исключительно важном мероприятии. Инспектор понимает, что до настоящего времени имелись определенные трудности, касающиеся соблюдения некоторыми учреждениями решения 87/19 Совета управляющих ПРООН (перекликающегося с резолюцией 39/220 Генеральной Ассамблеи), в котором учреждениям было предложено обеспечить, чтобы предоставляемые статистические данные отражали на сравнительной основе как информацию о стране закупок и стране происхождения товара, так и об источниках финансирования. Инспектор осознает, что ряд трудностей еще предстоит преодолеть, однако поиск решений ведется. Он очень надеется, что они вскоре будут реализованы, поскольку хотя и очевидно, что сбор и представление статистических данных сами по себе не могут повлиять на уровень закупок как из группы развитых, так и развивающихся стран, соответствующие и представляемые на регулярной основе данные могут отражать тенденции, оказывающие непосредственное влияние на достижение поставленной задачи в области закупок.

iv) Децентрализация

38. Многие учреждения увеличили объем закупок, который их отделения на местах могут делать без предварительного утверждения со стороны центрального учреждения.

39. В течение нескольких лет ОИГ добивалась передачи части полномочий центральных учреждений отделениям и повышения их самостоятельности и ответственности. Она рассматривала это в качестве одного из путей ускорения процесса принятия решений и обеспечения более быстрой оперативной деятельности. Поэтому Инспектор считает этот сдвиг хорошим предзнаменованием, одним из тех, который в определенной мере будет содействовать более своевременному получению товаров и услуг на местах с меньшим риском. Тем не менее, Инспектор хотел бы высказать два предостережения. Во-первых, хотя передача полномочий отделениям на местах в отношении повышения уровня закупок вполне может привести к повышению денежной стоимости товаров и услуг, закупаемых в развивающихся странах, это не обязательно должно повлечь за собой увеличение физического объема поставок товаров и услуг из развивающихся стран. Этот аспект связан с вопросом о "стране происхождения", который отмечался ранее при обсуждении пункта о статистических данных. Во-вторых, цены таких товаров и услуг в развивающихся странах (в частности там, где высока доля иностранного компонента) вполне могут быть гораздо выше, чем цены в рамках возможных альтернативных соглашений. Вследствие этого такое многообещающее и желательное ослабление централизованного контроля следует внимательно изучить с точки зрения возможных дополнительных чрезмерных издержек программ.

v) Ценовые преференции на отечественные товары и услуги, закупаемые в развивающихся странах

40. В рамках мандата о ТСРС Совет управляющих в своем решении 77/42 от 30 июня 1977 года просит Администратора, участвующие учреждения и учреждения-исполнители Организации Объединенных Наций, а также региональные экономические комиссии предоставлять, с согласия страны-получателя, преференции до 15% от покупной цены для приобретения на местах оборудования и поставок развивающихся стран (пункт 18 постановляющей части). Девять лет спустя Совет управляющих подчеркнул, что эти учреждения должны соблюдать преференцию в размере 15 процентов на закупки из развивающихся стран во всех финансируемых ПРООН проектах (решение 86/25 от 27 июня 1986 года, пункт 4 постановляющей части).

41. Инспектору точно не известно, насколько значительные усилия приложили учреждения-исполнители в целях осуществления вышеуказанных решений. Однако у него создалось впечатление, что результаты не были обнадеживающими.

42. Инспектора информировали, что правительства стран-получателей сдерживают дополнительные издержки в размере 15%. В этом нет ничего удивительного. Если действительно существуют основания для утверждения о том, что эти правительства по каким-либо причинам отдают предпочтение товарам и услугам, производимым в промышленно развитых странах, и, как указано в пункте 28, готовы платить надбавку за такие товары и услуги, то вполне справедливо можно задать вопрос, зачем же им платить надбавку за те товары и услуги, которые их не устраивают. Отсюда следует, что надбавка в размере 15%, по-видимому, вряд ли будет эффективной.

43. Решение Совета управляющих о предоставлении ценовых преференций в размере 15% имеет глубокий смысл с точки зрения обеспечения развивающимся странам-поставщикам определенного преимущества. Однако, с другой стороны, это ведет к возникновению определенных трудностей в рамках существующей системы финансирования программ, при которой на бюджет стран-получателей ложится полная стоимость товаров и услуг, включая надбавку в размере 15%. Для того чтобы преференциальная ценовая схема была действительно эффективной и не осталась дестимулирующим фактором, необходимо предпринять новые меры. В случае проектов ПРООН необходимо освободить от финансового бремени бюджет индивидуальных проектов и найти еще где-нибудь соответствующее место для данной надбавки. В противном случае провал представляется очевидным. Если, таким образом, Совет управляющих ПРООН сочтет целесообразным продолжить использование схемы и Инспектор одобрит это с учетом целей ТСРС, можно было бы выбрать одно из следующих финансовых решений:

- использовать любой соответствующий резервный счет и расширить при этом по необходимости его фонды;
- создать специальный резерв путем дополнительных начислений в счет общих финансовых средств Программы в начале каждого нового пятилетнего цикла ОПЗ;
- производить дополнительные начисления в счет общих финансовых средств Программы в конце финансового года или в конце каждого цикла ОПЗ.

Наряду с предложенными Инспектором, могут быть, конечно, и другие альтернативные решения.

vi) Финансовые положения и правила

44. Инспектор был также информирован о том, что организации считают себя поставленными в неблагоприятные условия в связи с осуществлением данной схемы преференций, поскольку существующие требования не соответствуют их финансовым положениям и правилам. Инспектор не совсем понимает, почему это ставит непреодолимую проблему в отношении финансовых положений и правил организаций, так как в них, наряду с некоторыми другими исключениями, обычно предусматриваются исключения или изменения для конкурентных торгов. Например, в случае Организации Объединенных Наций существует восемь общих исключений в отношении торгов или предложений. Кроме того, в резолюции 32/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1977 года Администратору ПРООН и исполнительным главам участвующих учреждений и учреждений-исполнителей было предложено ... разработать для одобрения надлежащим образом соответствующими межправительственными органами целесообразные изменения в их правилах, положениях, процедурах и практике набора экспертов и консультантов, размещения стипендиатов, предоставления субконтрактов и закупок оборудования и обеспечения поставок, чтобы полностью использовать потенциал и расширять возможности, имеющиеся в развивающихся странах (пункт 4 постановляющей части).

45. Инспектор полагает, что любые еще существующие препятствия на пути осуществления вышеуказанных задач должны быть устранены путем изменения финансовых положений и правил либо по возможности исполнительными главами организаций, либо правовыми органами соответствующих организаций.

vii) Установление целевых задач

46. Одним из моментов, особенно поразивших Инспектора, являлось отсутствие широкого использования целевых задач среди учреждений-исполнителей. Его удивило также, что в рамках системы никогда не устанавливалась общей задачи, а лишь по-прежнему ведутся абстрактные разговоры об увеличении закупок из желаемых источников.

47. Инспектор упоминает об этом потому, что, как указывалось в пункте 21, в 1987 году уровень закупок составлял 20% и 11% соответственно для развивающихся стран и для основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью. Если увеличение закупок до нынешнего уровня является не соответствующим, что же тогда считается желаемым уровнем? На достижение какого целевого показателя должна быть направлена деятельность системы? Готова ли система к решительной переориентации с развитых стран на развивающиеся страны?

48. В этой связи Инспектор с удовлетворением узнал о следующем решении, принятом Советом по промышленному развитию ЮНИДО на его четвертой сессии в октябре 1988 года:

"d) Просил Генерального директора в максимальной степени прибегать к использованию экспертов, услуг и оборудования из развивающихся стран в рамках проектов технического сотрудничества ЮНИДО, с тем чтобы в возможно кратчайший срок значительно увеличить - минимум до 25 процентов - долю этих стран в общей стоимости контрактов и оборудования, закупаемого ЮНИДО." (IDB.4/Dec.15).

49. Инспектор считает, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и/или Совет управляющих ПРООН должны установить реальные задачи как для

развивающихся стран, так и для основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью. Будет налажен периодический обзор реализации этих задач. Они будут служить руководством для установления каждой организацией индивидуальных целевых задач, поддерживаемых на уровне, соответствующем конкретным обстоятельствам деятельности этой организации. В рамках целевой задачи в отношении развивающихся стран каждая организация может посчитать целесообразным установить региональные задачи. Исполнительным главам учреждений будет предложено периодически докладывать своим руководящим органам о достигнутом прогрессе.

### III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

50. С целью ускорения достижения прогресса на пути реализации общей цели системы необходимо незамедлительно принять следующие основные меры:

- Во-первых, общая задача должна быть наполнена конкретным содержанием на основе установления количественных показателей, с тем чтобы система могла создать себе ориентиры и, разработав и внедрив наиболее соответствующую тактику, двигаться к установленной цели.

Генеральной Ассамблее и/или Совету управляющих ПРООН следует установить конкретные цели в области закупок как для развивающихся стран, так и для основных стран-доноров, возможности которых используются не полностью (пункты 46-49). ПЕРВАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ;

- Во-вторых, основные усилия должны быть ориентированы на спрос. Необходимо изменить позицию правительств, международных сотрудников и руководителей национальных проектов по отношению к товарам и услугам из развивающихся стран;

ПРООН и ее учреждениям-исполнителям следует разработать общую стратегию в целях изменения позиции правительств и международных сотрудников по проектам, как указано в пункте 34 (пункты 28-35). ВТОРАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ;

- В-третьих, следует незамедлительно выбрать ряд продуктов общего пользования для целевых закупок (пункты 26 и 27). ТРЕТЬЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ;

- В-четвертых, исполнительные главы организаций должны еще раз подтвердить свое обязательство в отношении достижения установленной цели, и это обязательство должно быть доведено до сведения тех, кто в конечном счете связан с осуществлением мер в целях разрешения данной проблемы, в частности, технических сотрудников основных департаментов Центральных учреждений и международных сотрудников по проектам, которые могут оказывать непосредственное влияние на закупки, и сотрудников по закупкам (пункт 36). ЧЕТВЕРТАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ;

- В-пятых, учреждения-исполнители должны обеспечить, чтобы в их базу данных включалась информация относительно страны происхождения закупаемых товаров и услуг. Получение такой информации от поставщиков должно стать постоянным элементом закупочной деятельности (пункт 37). ПЯТАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ.

51. Вышеуказанные пять основных мер должны быть дополнены некоторыми другими важными, но менее неотложными мерами. Некоторые из них либо находятся в процессе разработки, либо были предложены Инспектору в качестве целесообразных.

- Следует продолжить составление каталогов источников снабжения по странам.
- Следует постоянно предпринимать меры через представителей на местах, старших технических советников, руководителей проектов и национальных директоров в целях выявления источников снабжения в развивающихся странах.

- Следует продолжить практику организации информационных и подготовительных совещаний и семинаров для потенциальных поставщиков.
- На основе проектных документов можно было бы выявлять оборудование для закупок из целевых групп.
- Следует содействовать расширению контактов и сотрудничества между организациями системы и торговыми палатами, торговыми советами и т.д.
- Следует подключать сотрудников по закупкам на этапе процесса разработки проекта, а не после подписания документа.
- Приглашения принять участие в торгах или сопоставление цен должны по мере возможности включать поставщиков из целевых групп.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Трудности в области закупок из развивающихся стран\*

"Усилия, направленные на увеличение закупок из развивающихся стран, сталкиваются с рядом трудностей. Некоторые из них возникают в самой системе Организации Объединенных Наций, другие - в развивающихся странах. К ним относятся:

- a) недостаточные знания в системе Организации Объединенных Наций и относительная трудность выявления компетентных и достаточно опытных организаций, консультирующих по инженерно-техническим вопросам, надежных изготовителей и оптовиков в развивающихся странах;
- b) сложившиеся стереотипы и инертное отношение международного персонала, занимающегося проектами и закупками, привыкшего к определенным видам оборудования и услуг из традиционных источников, и нежелание испытать неопробованные источники в развивающихся странах;
- c) недостаточный опыт поставщиков в развивающихся странах в отношении требований, которые должны быть соблюдены при представлении предложений;
- d) недостаточный интерес некоторых поставщиков из развивающихся стран к сбыту товаров за рубежом, если учесть масштабы местных рынков, структуру внутренних цен и/или требования, предъявляемые к контролю качества;
- e) отсутствие достаточной информации в развивающихся странах относительно возможностей снабжения оборудованием и услугами проектов, осуществляемых организациями системы Организации Объединенных Наций;
- f) выдвигаемые при рассмотрении вопроса о закупке услуг требования о наличии международного, регионального или национального опыта, которого могут не иметь потенциальные поставщики из развивающихся стран, тем самым исключая возможность их участия в текущих контрактах и лишая их возможности получить опыт, который обеспечивал бы им такое право в будущем;
- g) отсутствие надлежащей инфраструктуры и высокие транспортные расходы, препятствующие быстрому и экономичному движению товаров между развивающимися странами;
- h) изменения характеристик в компоненте оборудования, отражающие его высокий технический уровень;
- i) позиция, занимаемая некоторыми развивающимися странами, предполагающая возможность предпочтения товаров и услуг из развитых стран или сохранения традиционных источников; и
- j) соображения стандартизации, гарантий, ввода в эксплуатацию, подготовки кадров и обеспечения обслуживания после продажи, включая долгосрочные соглашения по запасным частям, зачастую препятствуют участию поставщиков и производителей из развивающихся стран".

---

\* Источник: DP/1987/19, пункт 7.