



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/47
28 March 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ
Постоянный комитет по развитию секторов
услуг: содействие формированию
конкурентоспособных секторов услуг
в развивающихся странах: морские
перевозки
Третья сессия
Женева, 6 июня 1995 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

[МОРСКИЕ ПЕРЕВОЗКИ]

УКРЕПЛЕНИЕ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЕ
ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ

Техническое сотрудничество и развитие людских ресурсов в области
морских перевозок, портов и смешанных перевозок

Доклад секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Резюме и выводы	1 - 5
I. Введение	6 - 13
II. Деятельность, осуществляемая в области технического сотрудничества	14 - 25
III. Развитие людских ресурсов	26 - 50
IV. Финансирование и осуществление программы	51 - 63
V. Межучрежденческое сотрудничество	64 - 71
VI. Результаты осуществления программы	72 - 97

РЕЗЮМЕ И ВЫВОДЫ

1. Техническое сотрудничество всегда рассматривалось ЮНКТАД в качестве одного из важных направлений деятельности, дополняющего проводимую исследовательскую работу, анализ политики и обсуждения на межправительственном уровне, и выступает одним из основных компонентов работы ЮНКТАД в области смешанных перевозок на протяжении более чем 20 лет. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы дать представление о деятельности в области технического сотрудничества и развития людских ресурсов, осуществляемой секретариатом в секторе морских перевозок, портов и смешанных перевозок, и извлечь некоторые уроки из накопленного в этой области практического опыта, что способствовало бы повышению эффективности данной деятельности в будущем.
2. Деятельность ЮНКТАД в области технического сотрудничества сосредоточивается на оказании помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в решении экономических, коммерческих и правовых вопросов, касающихся морских и смешанных перевозок. Это направление деятельности дополняет помощь, оказываемую Международным бюро труда в области вопросов занятости и социальных вопросов, а также помощь Международной морской организации, занимающейся техническими вопросами и проблемами безопасности. ЮНКТАД тесно сотрудничает с этими организациями и осуществляет совместно с ними ряд проектов в области морских перевозок.
3. До 1980 года деятельность ЮНКТАД в области развития людских ресурсов заключалась главным образом в организации учебных курсов и семинаров по различным аспектам морских перевозок и портов. В 1980 году ЮНКТАД приступила к осуществлению программы действий, призванной оказать содействие развивающимся странам в решении проблем, с которыми они сталкиваются в области подготовки управленческих кадров. Эта инициатива, осуществляемая в рамках программы ТРЕЙНМАР, направлена на создание и укрепление возможностей развивающихся стран в области подготовки кадров, что должно позволить им провести анализ своих потребностей в данной области и разработать и осуществить программы, обеспечивающие удовлетворение этих потребностей.
4. Деятельность в области технического сотрудничества финансируется практически полностью из внебюджетных ресурсов, основная часть которых традиционно поступает по линии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). В последнее время финансирование по линии ПРООН сократилось. К счастью, сокращение этих ресурсов компенсировалось увеличением ресурсов, выделяемых другими донорами, которые, как оценивается, будут финансировать примерно 60% деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества в секторе морских перевозок в 1995 году. Вместе с тем изменение источников финансирования привело к возникновению определенных проблем в связи с различиями в финансовой практике новых доноров и практике, принятой в Организации Объединенных Наций. По всей видимости, настало время пересмотреть применяемые ЮНКТАД процедуры, с тем чтобы они более полно отвечали потребностям различных доноров.

5. Цель деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества заключается в содействии повышению эффективности морских и смешанных перевозок. Результаты проведенной независимыми экспертами оценки трех основных программ – системы предварительного уведомления о передвижении грузов (АКИС), программы ТРЕЙНМАР и программы по улучшению работы портов (УРП) – подтверждают, что эти программы не только вносят важный вклад в достижение указанной цели, но и способствуют ее реализации эффективными средствами. Вместе с тем конечным критерием эффективности проекта в области технического сотрудничества является не улучшение ситуации во время осуществления проекта, а сохранение и дальнейшее развитие полученных результатов после завершения проекта. Подобная оценка, безусловно, является довольно сложной. Вместе с тем положительные и отрицательные результаты, полученные в ходе реализации предыдущих проектов, позволяют извлечь некоторые уроки, касающиеся факторов, способствующих успешному осуществлению технического сотрудничества; ниже перечислены наиболее важные из этих факторов.

a) Успех технического сотрудничества во многом зависит от готовности правительств и других бенефициаров стать полноправными партнерами в рамках проекта и обеспечить необходимую поддержку с целью содействия сохранению достигнутых результатов после завершения проекта. Для этого организация-бенефициар должна быть твердо убеждена в том, что существующие у нее институциональные, оперативные или стратегические проблемы требуют оказания внешней помощи.

b) Не следует недооценивать трудности, связанные с обеспечением устойчивого характера достигнутых результатов. Некоторые предыдущие проекты были слишком амбициозными и основывались на нереалистичной оценке того, что может быть достигнуто в рамках установленных временных ограничений. Это приводило к прекращению проектов до завершения этапа их осуществления, и в результате не была оказана помощь для решения первоначальных проблем. Проекты с более скромными целями, но с более продолжительными сроками осуществления, позволяющими бенефициарам осмыслить предлагаемые изменения, имеют больше шансов на успех.

c) Размеры проекта могут сказываться на его успехе в долгосрочном плане. В рамках небольших проектов, которые не оправдывают привлечения на полной ставке консультанта на местном или региональном уровне, необходимо предусмотреть довольно четкие процедуры управления проектами, с тем чтобы они не выпали из-под контроля. С другой стороны, в рамках крупных проектов, для осуществления которых привлекается группа экспертов, может обеспечиваться успех в краткосрочном плане благодаря динамизму задействованных усилий, однако в долгосрочной перспективе они могут завершиться неудачей в случае резкого прекращения значительной внешней поддержки. При разработке крупных проектов особое внимание следует уделять механизмам постепенной передачи руководства проектами местным общинам.

d) С тем чтобы снизить опасность того, что отсутствие своевременной определенной консультативной помощи или технического обслуживания важнейших компонентов оборудования может поставить под угрозу сохранение достигнутых в рамках

проекта результатов, в бюджете проекта следует предусмотреть выделение определенных средств на возможную последующую помощь после завершения проекта.

е) В результате институциональных реформ, осуществляющихся во многих странах, частный сектор начинает играть все более активную роль в транспортной отрасли. Следует обеспечить распространение в частном секторе информации о техническом сотрудничестве, и правительствам следует учитывать его потребности при определении приоритетных направлений для оказания помощи. Накопленный ЮНКТАД опыт показывает, что частный сектор выступает весьма серьезным партнером, готовым сотрудничать в осуществлении проектов и преисполненным решимости использовать полученные результаты.

ф) Широко используются услуги специалистов из промышленно развитых стран. Их богатый опыт представляется весьма ценным, однако использование их услуг связано с большими затратами, и в некоторых случаях возникают проблемы с адаптацией их знаний к местным условиям. В настоящее время все шире используются услуги консультантов в рамках соответствующего региона, обладающих техническим опытом, который может найти непосредственное применение в местных условиях. Консультативная помощь, оказываемая такими специалистами, не только может найти более быстрое практическое применение, но и может быть сопряжена с менее значительными затратами (с точки зрения оплаты путевых расходов и гонораров) и может облегчать осуществление возможных последующих мер. Подобное техническое сотрудничество между развивающимися странами способствует также развитию консалтинговых служб в этих странах.

г) Параллельно с подготовкой кадров должны осуществляться технические или организационные изменения. Взаимосвязи, существующие между этими направлениями деятельности, следует выявлять на этапе разработки проекта, с тем чтобы одновременно осуществлялась подготовка кадров, необходимая для успешной реализации изменений, а, с другой стороны, проводились изменения, необходимые для успешного развития людских ресурсов. Подготовка кадров может быть в полной мере эффективной лишь в том случае, если она осуществляется в контексте политики развития людских ресурсов, предполагающей увязку потребностей в подготовке кадров со стратегическими целями организации. Инструкторам следует предоставить соответствующий статус, позволяющий привлекать и осуществлять переподготовку высококвалифицированного персонала, а сама деятельность по подготовке кадров должна разрабатываться и осуществляться во взаимодействии с оперативными подразделениями, с тем чтобы она содействовала удовлетворению реальных потребностей, чтобы она охватывала лиц, нуждающихся в такой подготовке в первую очередь, и чтобы прошедшие подготовку лица могли применить приобретенные новые знания на своем рабочем месте.

Г. ВВЕДЕНИЕ

А. Роль морских перевозок, портов и смешанных перевозок в экономическом развитии

Б. Международная торговля выступает одним из основных источников экономического роста; в то же время она выступает одним из секторов, зависящих от экономического

роста. Другими словами, развитие торговли способствует росту, тогда как рост в свою очередь содействует расширению торговли. Поскольку развитие товарной торговли невозможно без осуществления перевозок, одним из основных элементов процесса развития, безусловно, выступает наличие эффективных международных перевозок. Для развивающихся стран морской транспорт по-прежнему остается основным видом транспорта в международных перевозках. За исключением торговли между соседними странами в Европе и Северной Америке, морской транспорт имеет важнейшее значение для развития торговли во всем мире.

7. Понятие "морские перевозки, порты и смешанные перевозки", использованное в названии настоящего доклада, охватывает все секторы, связанные с международными перевозками грузов морем. К ним относятся не только операторы судов и порты, но и все другие субъекты, содействующие облегчению перевозок грузов между пунктом отправления и портом погрузки или между портом выгрузки и местом конечного назначения.

8. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой участники торговли сталкиваются с серьезными логистическими проблемами при осуществлении международных перевозок. Для отдельных участников торговли существующие проблемы проявляются в:

- высоких издержках по сбыту и маркетингу,
- снижении нормы прибыли,
- снижении международной конкурентоспособности и
- ограниченных возможностях для расширения деятельности.

Для соответствующих стран вышеуказанные проблемы приводят к таким последствиям, как:

- отсутствие возможностей для развития своего внешнеторгового потенциала,
- высокие цены на импортируемые товары,
- низкие валютные поступления от экспорта,
- ограниченные возможности для инвестиций и расширения занятости и
- сдерживание экономического роста.

Более подробный анализ этих проблем и предложения по их решению, включая информацию о некоторых шагах, предпринимаемых в настоящее время в рамках ЮНКТАД, содержатся в публикации, недавно подготовленной ЮНКТАД 1/.

В. Деятельность ЮНКТАД в области технического сотрудничества и развития людских ресурсов

9. Техническое сотрудничество и развитие людских ресурсов (РЛР) рассматриваются ЮНКТАД в качестве важных направлений деятельности, дополняющих исследовательскую работу, анализ политики и обсуждения на межправительственном уровне. Проводимые исследования позволяют лучше понять пути решения проблем развития; в рамках программ по подготовке кадров результаты этих исследований доводятся до сведения лиц, занимающихся разработкой политики, и других должностных лиц в развивающихся странах; тогда как техническое сотрудничество создает возможности для оказания последующей помощи развивающимся странам по их просьбе. В то же время информация и предложения, поступающие от экспертов, занимающихся вопросами технического сотрудничества на местах, позволяют сотрудникам секретариата получить лучшее представление о потребностях развивающихся стран и путях улучшения работы секретариата с целью более эффективного удовлетворения этих потребностей; таким образом техническое сотрудничество превращается в один из важных источников новых идей для исследовательской работы. В прошлом программа ЮНКТАД в области технического сотрудничества была ориентирована на удовлетворение особых потребностей развивающихся стран. В настоящее время эта программа расширяется и охватывает теперь также страны с переходной экономикой, сталкивающиеся с некоторыми аналогичными потребностями.

10. В Картахенских обязательствах, принятых на ЮНКТАД VIII, правительства подтвердили свою поддержку деятельности секретариата в области технического сотрудничества и РЛР, указав, что "техническое сотрудничество следует укреплять и расширять в рамках имеющихся ресурсов и включать во все соответствующие области работы ЮНКТАД..." 2/ и "необходимо добиться расширения участия в мировой экономике развивающихся стран, а также стран, находящихся на этапе перехода к системе рыночной экономики, путем [в частности] проведения активной политики по развитию людских ресурсов" 3/.

1/ Проект руководящих принципов для секторов, имеющих ключевое значение для эффективности торговли: транспорт, TD/B/WG.2/11/Add.2.

2/ Новое партнерство в целях развития: Картахенские обязательства (TD/364/Rev.1), пункт 61.

3/ Там же, пункт 63 (1).

11. На второй части своей тридцать девятой сессии в марте 1993 года Совет по торговле и развитию изучил вопрос об осуществлении национальной политики в области РЛР. Совет, в частности, отметил, что:

- национальная политика в области РЛР, строящаяся на тесном партнерстве между правительством, учебными заведениями и деловыми кругами, играет важнейшую роль в реагировании на стремительные изменения в международной экономике и технологическом развитии;
- необходимым условием для обеспечения устойчивости потенциала в области подготовки кадров в долгосрочной перспективе является укрепление местных учебных заведений, подразумевающее, в частности, реализацию особых усилий в деле подготовки местных инструкторов и руководителей программ РЛР. Кроме того, это дает возможность осуществлять требуемую переработку учебных материалов с учетом местных социальных и культурных условий, а также специфики торговли. Такая учебная деятельность должна охватывать не только развитие технических знаний и навыков, но и повышение управленческой квалификации;
- системно-сетевой подход, подразумевающий обмен учебными материалами, опытом и специалистами по подготовке кадров, позволяет добиться более оптимального использования ресурсов в процессе подготовки кадров, повышает авторитет местных учебных заведений и облегчает доступ к зарубежным учебным и научным центрам.

Была выражена решительная поддержка в отношении продолжения и развития осуществляемой ЮНКТАД целенаправленной деятельности по РЛР, при этом особенно высокая оценка была высказана в отношении системного подхода, принятого в рамках программы ТРЕЙНМАР 4/ и выступающего в качестве практического вклада в реализацию указанных выше стратегических ориентиров 5/.

12. В январе/феврале 1994 года два независимых консультанта провели обзор политики в области технического сотрудничества в ЮНКТАД. Подготовленный ими доклад был обсужден Советом по торговле и развитию на его шестой исполнительной сессии в сентябре

4/ Подробная информация о программе ТРЕЙНМАР представлена в докладе, озаглавленном "Осуществление плана действий ТРЕЙНМАР" ("Implementation of the TRAINMAR Action Plan") (UNCTAD/SDD/TRN/1).

5/ Доклад заместителя Председателя (Соединенные Штаты Америки) об итогах консультаций по пункту 2 повестки дня (TD/B/39(2)/26).

1994 года, и было принято решение о реализации большинства рекомендаций, содержащихся в докладе б/.

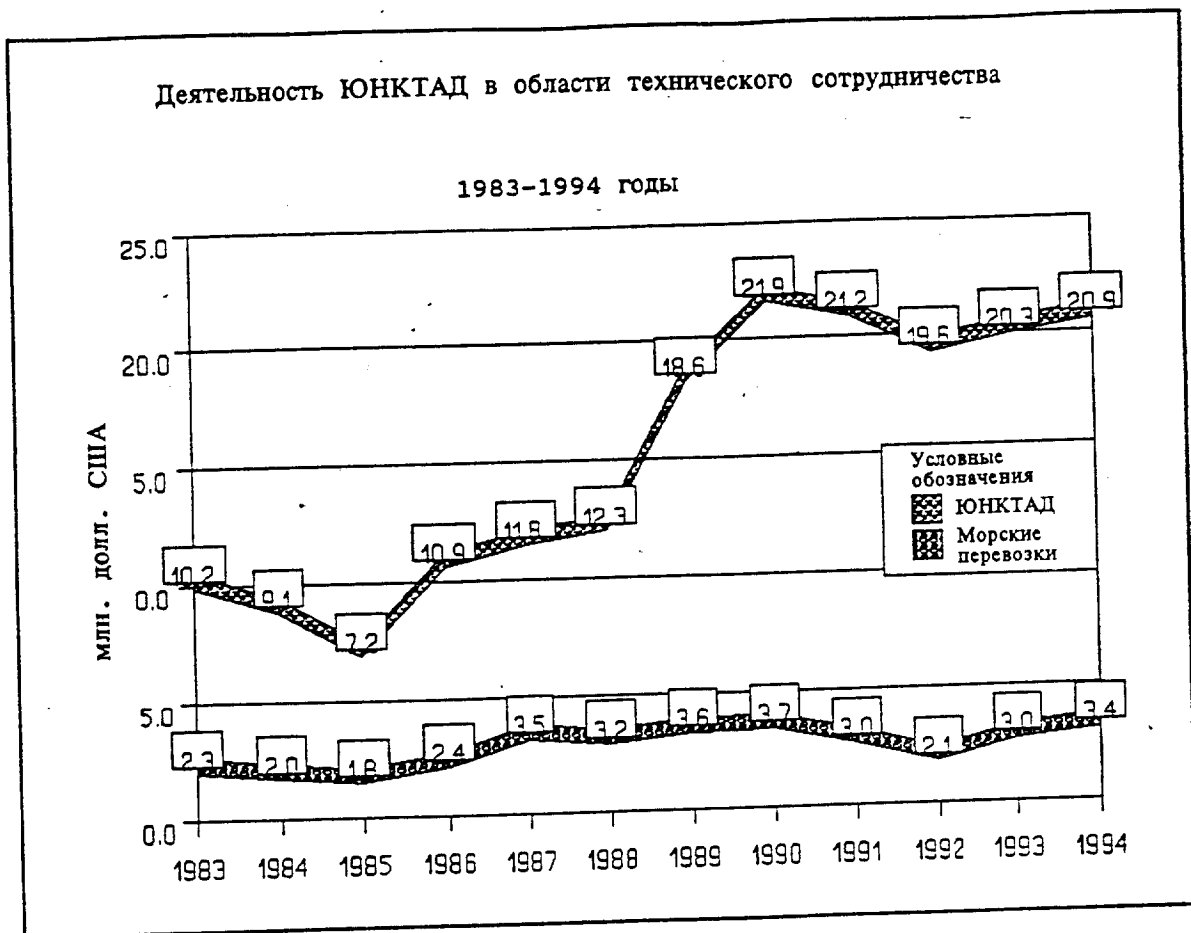
13. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы, не дублируя предыдущие доклады, дать более четкое представление о деятельности в области технического сотрудничества и РЛР, осуществляемой в секторе морских перевозок, портов и смежных перевозок, указать причины, делающие необходимым осуществление этих направлений деятельности, и извлечь некоторые уроки из практического опыта, накопленного в этой области, что могло бы содействовать повышению эффективности и результативности данной деятельности.

II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМАЯ В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

A. История вопроса

14. На протяжении более чем 20 лет техническое сотрудничество выступает одним из важнейших направлений работы ЮНКТАД в области морских перевозок, портов и смешанных перевозок. Эта деятельность практически полностью финансируется из внебюджетных ресурсов, выделяемых для конкретных программ или проектов. На диаграмме 1 представлена информация о деятельности в области технического сотрудничества за последние 12 лет. Хотя в течение рассматриваемого периода было отмечено незначительное расширение деятельности в области технического сотрудничества в секторе морских перевозок, приведенные данные не показывают значительных изменений, происшедших в структуре осуществляемой деятельности. Так, заметно уменьшилось число проектов, осуществляемых ЮНКТАД в области морских перевозок. Однако уменьшение количества проектов с избытком компенсировалось принятием новой крупной программы (система предварительного уведомления о передвижении грузов), которая была разработана для обеспечения слежения за передвижением грузов по транспортной цепи и в настоящее время внедряется в ряде стран.

Диаграмма 1. Развитие деятельности ЮНКТАД в области
технического сотрудничества



В. Морские перевозки

15. С учетом важнейшего значения, которое имеет наличие эффективного морского транспорта для перевозок подавляющей части товаров международной торговли, экономические, эксплуатационные и коммерческие аспекты работы этого сектора непосредственно затрагивают интересы развивающихся стран, экспорт и импорт которых зависит от этого сектора. ЮНКТАД оказывает консультативную помощь и помощь в области управления ряду стран и субрегиональных группировок по таким вопросам, как:

- экономика сектора морских перевозок и управление им, включая возможность создания или расширения национального или многонационального торгового флота и сектора морских перевозок на основе анализа национальных и региональных потребностей в морских перевозках;
- управление судоходными компаниями, включая корпоративное планирование, эксплуатацию флота и управление им;
- фрахтовые ставки и конференциальная практика, включая консультативную помощь в связи с осуществлением конвенций, заключенных под эгидой ЮНКТАД, и в частности Конвенции о кодексе поведения линейных конференций, а также по вопросам функционирования фрахтовых рынков; и
- помощь грузоотправителям, включая консультативную помощь по вопросам создания и функционирования советов грузоотправителей и эффективного механизма консультаций между пользователями и поставщиками услуг в секторе морских перевозок.

С. Порты

16. За исключением небольшой части международной торговли, обслуживаемой наземным или воздушным транспортом, основной поток внешнеторговых грузов проходит через морские порты. Пользователи сталкиваются с довольно ограниченным выбором портов, хотя от наличия надлежащей инфраструктуры или услуг может зависеть возможность осуществления определенных торговых операций. Невозможность осуществления торговли ввиду отсутствия надлежащих портов не всегда видна, хотя это, безусловно, отрицательно сказывается на развитии национальной экономики. Данная проблема нашла отражение в исследованиях ЮНКТАД, и для ее решения были приняты соответствующие меры в рамках проектов технического сотрудничества, такие, как меры по устранению чрезмерной перегрузки портов.

17. Поскольку издержки, связанные с портовыми операциями, включая издержки, связанные со временем нахождения судов в порту, составляют значительную часть общих транспортных расходов в международных перевозках, эффективность работы порта выступает одним из важных факторов снижения транспортных расходов, способствующих развитию международной торговли. За последние 12 лет ЮНКТАД осуществила более

30 национальных и субрегиональных проектов в области портов, охватывавших такие направления, как:

- планирование работы порта, включая технико-экономические обоснования, влияние технологических изменений на морские перевозки, статистическую информацию и показатели эффективности работы;
- управление портовым хозяйством и организация работы порта, включая законодательство и нормативные положения, управление финансовой деятельностью, управление издержками, ценообразование в области портов и информационные системы для управления; и
- деятельность порта, включая методы повышения производительности работы порта, эксплуатацию и техническое обслуживание оборудования.

18. Процесс развития международной торговли и связанных с ней морских перевозок способствует расширению роли портов и превращения их в обслуживающие центры, выступающие одной из движущих сил, способствующих развитию торговли данной страны или региона. В настоящее время ЮНКТАД обладает возможностями для оказания странам консультативной помощи по вопросам маркетинга новых видов деятельности и услуг в портовой зоне, включая такие вопросы, как создание свободных зон, развитие промышленной и коммерческой деятельности, складские операции и распределение.

19. Важнейшим проектом, осуществляемым в настоящее время отделом, является работа по восстановлению портов Сомали и налаживанию управления ими. В июне 1993 года на место была направлена группа специалистов в составе пяти человек для принятия дел по управлению и руководству деятельностью порта Могадисио от представителей вооруженных сил Соединенных Штатов. В 1994 году была создана группа по вопросам портов и транспорта в качестве консультативного органа - первоначально для Операции Организации Объединенных Наций в Сомали, а впоследствии для будущего сомалийского правительства - по всем аспектам политики, связанной с портовым хозяйством. В настоящее время группа специалистов ЮНКТАД выполняет функции по управлению деятельностью порта Кисмаю, и оказывается специальная помощь в связи с восстановлением портов Бербера и Босасо. Во время подготовки настоящего документа предпринимались шаги по передаче функций управления портом Могадисио сомалийским специалистам в связи с завершением деятельности ЮНОСОМ и учреждению совета директоров порта Бербера в сотрудничестве с Бюро Европейского союза для Сомали.

д. Смешанные перевозки

20. Проекты, осуществляемые ЮНКТАД в области смешанных перевозок, призваны содействовать расширению международной торговли путем налаживания соответствующего транспортного обслуживания и направлены на подготовку рекомендаций и осуществление мер по облегчению торговых потоков и повышению эффективности национального транспортного сектора. В соответствии с принципом, лежащим в основе этих проектов,

смешанные перевозки являются наиболее эффективной формой международных перевозок. Эта концепция, возникшая в результате "контейнерной революции", получила быстрое распространение на протяжении последних десяти лет в развитых странах и в настоящее время применяется также в торговле развивающихся стран. Несмотря на простоту этой концепции, подобные перевозки грузов "от двери до двери" при ответственности единого транспортного оператора осуществляются сейчас практически исключительно операторами развитых стран. Такое положение объясняется отсутствием готовности со стороны правительств и коммерческих сторон развивающихся стран, отсутствием надлежащих нормативных положений, регулирующих смешанные перевозки, и недостаточным пониманием системы смешанных перевозок и ее влияния на возможности и экономику национального транспортного сектора. С целью содействия постепенному осуществлению необходимых мер ЮНКТАД оказывает в настоящее время техническую помощь ряду стран в рамках проектов, включающих следующие три этапа:

- во-первых, идентификационный этап, включающий проведение обзора положения, существующего в области транспортных и торговых документов, нормативных положений и процедур, а также определение возможных требуемых мер, органов, которые должны участвовать в этом процессе, и оптимальных путей осуществления соответствующих институциональных реформ. Помимо подготовки рекомендаций в отношении различных мер в области торговли и транспорта, на этом этапе создается также комитет по содействию развитию торговли и транспорта для наблюдения за осуществлением этих мер. В этом комитете должны быть представлены все заинтересованные стороны из частного и государственного секторов, участвующие в международной торговле и перевозках;
- во-вторых, оказание помощи в разработке новых нормативных положений, документов и процедур, касающихся торговли и транспорта; подготовка предложений по осуществлению административных изменений в рамках существующих или специальных механизмов (например, в рамках вышеупомянутого комитета); проведение предварительного анализа и принятие при необходимости соответствующих мер с целью внедрения разработанной в рамках ЮНКТАД автоматизированной системы обработки таможенных данных (АСОТД); и
- в-третьих, практическая реализация и осуществление предложений в области торговли и транспорта, разработанных на предыдущем этапе.

Эта схема была использована в ходе осуществления проектов в Бенине, Колумбии, Мозамбике, Пакистане и Эфиопии, и в настоящее время рассматривается возможность ее использования при осуществлении проектов в ряде других стран.

Е. Морское законодательство

21. Секретариат оказывает консультативную помощь по вопросам обновления и унификации морского законодательства на национальном и субрегиональном уровнях с целью содействия созданию отвечающей современным требованиям правовой базы для повышения эффективности морских перевозок. Среди последних проектов можно отметить следующие:

- оказание помощи государствам - членам Конференции министров государств Западной и Центральной Африки в усилиях по унификации морского законодательства путем подготовки руководящих принципов и рекомендаций;
- разработку нового морского кодекса для Эфиопии, соответствующего ее новому статусу как страны, не имеющей выхода к морю;
- пересмотр проекта морского кодекса Кот-д'Ивуара; и
- оказание консультативной помощи центральноамериканским государствам по экономическим и коммерческим аспектам морского законодательства в рамках проекта, осуществляемого ИМО.

Ф. Система предварительного уведомления о передвижении грузов

22. В 1984 году, когда значительные районы Африки были охвачены сильной засухой, ЮНКТАД выступила с инициативой, заключавшейся в оценке существующего положения в транспортной сети ряда африканских стран и выявлении физических и других препятствий с целью содействия улучшению перевозок грузов. Это способствовало принятию усилий по налаживанию управления логистическим обеспечением в качестве повседневных операций, что в свою очередь привело к разработке концепции системы, предусматривающей получение информации о местонахождении груза заблаговременно до его прибытия в каждый перевалочный пункт и получившей, таким образом, название системы предварительного уведомления о передвижении грузов (АКИС).

23. АКИС включает четыре компонента, каждый из которых обеспечивает слежение за передвижением грузов на определенных видах транспорта или в местах их перевалки: соответственно модули для портов, железнодорожных и автомобильных перевозок и перевозок по озерам. Кроме того, в рамках этих компонентов существуют модули, выполняющие другие смежные функции и позволяющие получать, например, статистические данные и информацию о показателях эффективности. В конечном счете будет создана базовая информационная система, обеспечивающая передачу транспортной информации между странами. В настоящее время АКИС позволяет получать следующую информацию:

- более полную информацию, необходимую для наблюдения за операциями отдельных операторов перевозок;

- предварительную информацию о передвижении отдельных партий, позволяющую руководителям транспортной системы обеспечивать оптимальное использование транспортных сетей, оборудования и установок с целью сокращения сроков доставки грузов;
- информацию из базы данных, получаемую любой стороной, зарегистрированной как имеющую отношение к партии груза или ее перевозке; эта информация включает последние имеющиеся сведения о местонахождении и состоянии грузов и транспортном оборудовании;
- информацию из базы данных, необходимую для рационального корпоративного планирования деятельности операторов транспортных услуг; и
- информацию за длительный период времени о перевозках грузов, необходимую для создания национальных и субрегиональных баз данных и позволяющую правительствам и другим сторонам проводить анализ национальных, субрегиональных и региональных проблем с целью изучения альтернативных инвестиционных возможностей в транспортном секторе.

24. Осуществление этой программы было начато в 1987 году в Африке, и по просьбе пользователей основные усилия были сосредоточены на разработке и внедрении модулей, обеспечивающих слежение за движением грузов по железным дорогам и в портах, и позднее модуля, осуществляющего слежение за перевозками по озерам. В будущем будет завершена разработка модуля для автомобильных перевозок. В настоящее время модуль "Рейлтрекер", осуществляющий слежение за движением грузов по железным дорогам, функционирует на 13 железнодорожных сетях африканских стран, тогда как модуль "Порттрекер", обеспечивающий слежение за движением грузов, поступающих в порты и покидающих их, применяется в двух африканских портах. В сентябре 1994 года Европейский фонд развития одобрил предложение о создании всех модулей АКИС в Бурунди, Замбии, Кении, Объединенной Республике Танзании, Руанде и Уганде. Этот проект, который будет реализован совместно с Общим рынком восточной и южной частей Африки (ОРВЮА) - ранее ЗАПТ - и ЮНКТАД, начнет осуществляться во втором квартале 1995 года.

25. Основная цель АКИС заключается в содействии укреплению субрегиональной интеграции и установлению отношений партнерства с пользователями транспортных услуг; эта система призвана способствовать развитию международной торговли путем предоставления операторам перевозок средств управления информацией, позволяющих им повысить эффективность своей работы, снизить издержки для грузоотправителей, а также расширить возможности и повысить конкурентоспособность торговли. Преимущества АКИС первоначально могут быть реализованы в рамках отдельных модулей, по мере того как система будет охватывать все виды транспорта и затем будет налаживаться связь с системами соседних стран.

III. РАЗВИТИЕ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ

A. Справочная информация

26. С начала 70-х годов ЮНКТАД осуществляет деятельность в области подготовки управленческих кадров в секторе морских перевозок. Первоначально эта деятельность была ориентирована главным образом на старшее управленческое звено и правительственных должностных лиц. Были организованы курсы и семинары продолжительностью от одной недели до двух месяцев по различным аспектам управления портовым хозяйством и морскими перевозками. В период 1972-1978 годов было организовано около 50 учебных программ и в целом в программе ЮНКТАД по подготовке кадров приняло участие свыше 5 000 руководящих работников портового сектора и сектора морских перевозок и правительственных должностных лиц.

27. В 1978 году были внесены изменения в общие направления деятельности секретариата в области РЛР по итогам двух проведенных мероприятий. Первым из этих мероприятий стало проведение обзора, в ходе которого были изучены потребности развивающихся стран в области управления и подготовки кадров в секторе морских перевозок. Вторым мероприятием явился семинар, проведенный по итогам первых четырех учебных курсов, организованных на английском языке в июне 1978 года по вопросам управления портовым хозяйством. В ходе семинара была, в частности, проведена оценка потребностей портов развивающихся стран в области подготовки кадров. Основным выводом, который был сделан в ходе этих двух мероприятий, заключался в том, что, хотя предпринимавшиеся ЮНКТАД усилия по организации подготовки правительственных должностных лиц и старших руководящих работников портов и судоходных компаний в развивающихся странах получили широкую положительную оценку и отмечалась целесообразность продолжения этих усилий, вместе с тем была выявлена настоятельная необходимость в организации подготовки руководящих работников среднего и низшего уровня.

28. В соответствии с оценкой, сделанной в ходе обзора, проведенного ЮНКТАД в 1978 году, общее число управленческих работников в секторе морских перевозок развивающихся стран, нуждающихся в соответствующей подготовке, составляло 78 000 человек. Из этого общего числа менее 10% работников прошли официальную подготовку в отношении возложенных на них функций.

29. Масштабы этой проблемы были просто несопоставимы с ресурсами, имевшимися в распоряжении такой организации, как ЮНКТАД, которая могла обеспечивать организацию курсов одновременно лишь для 25 участников. Для решения этой проблемы требовались усилия самих развивающихся стран и организация подготовки в специализированных учебных центрах в рамках транспортного сектора на национальном или субрегиональном уровне. Поскольку лишь немногие страны имели возможность обеспечить такого рода подготовку кадров, требовалось оказание помощи по таким направлениям, как:

- развитие и укрепление возможностей местных, национальных и субрегиональных центров по подготовке кадров;

- подготовка учебных материалов для таких центров;
- подготовка инструкторов; и
- подготовка местных специалистов и обеспечение их заинтересованности в разработке своих собственных учебных курсов с целью решения организационных проблем на местах.

В результате в 1980 году ЮНКТАД приступила к осуществлению программы действий с целью оказания помощи развивающимся странам в решении проблем, касающихся подготовки управленческих кадров в области морских перевозок, портов и смешанных перевозок.

В. ТРЕЙНМАР

30. Важнейшим направлением деятельности ЮНКТАД в области подготовки кадров является программа ТРЕЙНМАР, которая была создана с целью укрепления местных, национальных и субрегиональных центров по подготовке кадров в развивающихся странах, с тем чтобы они могли разрабатывать и эффективно осуществлять свои собственные мероприятия по подготовке кадров. Осуществление программы было начато в 1980 году в рамках проекта технического сотрудничества, финансируемого ПРООН, что позволило ЮНКТАД создать систему, обладающую следующими двумя основными особенностями:

- стандартным подходом к организации подготовки кадров, который могут использовать новые или существующие учебные центры с целью повышения эффективности подготовки кадров; и
- механизмами, позволяющими налаживать сотрудничество между учебными центрами, с тем чтобы результатами усилий по разработке учебных курсов, осуществления программ подготовки кадров и обмена опытом и специалистами могли воспользоваться все заинтересованные стороны.

31. Разработанный подход охватывает такие вопросы, как разработка и осуществление программ подготовки кадров, а также управление ими, что позволяет учебным центрам на местах обеспечивать высокий профессиональный уровень во всех этих областях и создает условия для налаживания сотрудничества между различными центрами. После выбора соответствующей методологии осуществляется подготовка руководств по выбранной методологии для сотрудников учебного центра; кроме того, эта методология включается в программу ряда рабочих совещаний, в ходе которых инструкторы знакомятся с методами ее применения. Механизмы сотрудничества основываются на региональных или субрегиональных сетях - в настоящее время насчитывается восемь таких сетей, - которые в свою очередь объединены в рамках глобальной сети ТРЕЙНМАР.

32. Начиная с 1980 года работа по таким направлениям, как развитие системы и координация проводимой в рамках нее деятельности, осуществляется центральной группой

специалистов, работающих в штаб-квартире ЮНКТАД в Женеве, и заинтересованные учебные центры постепенно присоединяются к существующей сети, способствуя ее расширению. Финансирование работы центральной группы осуществляется по линии межрегионального проекта, тогда как усилия по созданию механизмов сотрудничества финансируются в рамках региональных проектов, а работа по применению разработанного подхода в отдельных центрах в тех случаях, когда они нуждаются в значительной помощи, - в рамках национальных проектов. К 1988 году глобальная сеть охватывала 23 центра, большинство из которых осуществляли свою деятельность без непосредственной помощи в рамках проектов. На том этапе секретариат ЮНКТАД решил взять на себя функции по координации деятельности, тогда как отдельные центры должны были продолжать свою работу и оказывать поддержку региональным механизмам.

33. В этой связи необходимо провести различие между программой, выступающей вспомогательным механизмом, созданным ЮНКТАД, и сетью, охватывающей все участвующие в ней центры и сотрудников программы. В настоящее время программа ТРЕЙНМАР является одним из постоянных направлений деятельности ЮНКТАД и включает оказание поддержки в рамках глобальной сети в следующих областях:

- расширение сети, обеспечение доступа для всех заинтересованных центров, содействие развитию взаимовыгодного сотрудничества и привлечение центров, способных внести особый вклад;
- разработка методов, способствующих повышению профессионализма в области подготовки кадров и РЛР;
- подготовка и распространение курсов для широкого пользования, отражающих общие потребности;
- контроль качества с точки зрения педагогических и технических аспектов учебных материалов, а также организации подготовки кадров (оценка качества может проводиться на основе докладов о проделанной работе, представляемых центрами на добровольной основе);
- распространение информации и координация деятельности между регионами, с тем чтобы результатами усилий, предпринимаемых на региональной основе в рамках местных сетей, могли воспользоваться участники других сетей;
- оперативная консультативная помощь центрам и установление контактов с сектором морских перевозок с целью выявления потребностей в подготовке кадров и применения эффективных решений; и
- мобилизация средств для реализации вышеуказанных направлений деятельности, когда они выходят за рамки регулярного бюджета ЮНКТАД.

На существующую в рамках ЮНКТАД центральную группу поддержки (ЦГП) возложено выполнение этих функций в тесном сотрудничестве с техническими специалистами в секретариате.

34. В период 1988-1994 годов сеть продолжала расширяться и в настоящее время охватывает более 50 центров, некоторые из которых находятся в промышленно развитых странах. Кроме того, налаживаются контакты со странами с переходной экономикой. Многие из новых центров смогли присоединиться к сети без создания соответствующего национального проекта благодаря помощи, оказываемой теперь существующими членами, а также благодаря нерегулярной, но весьма уместной помощи в рамках региональных проектов.

35. В 1994 году в рамках программы осуществлялось 14 проектов с общей сметой расходов в размере почти 1 млн. долл. США в год. Проекты ТРЕЙНМАР, как правило, являются менее крупными по сравнению с проектами других программ. Это объясняется тем, что осуществляемые в рамках программы мероприятия выступают лишь в качестве дополнения к усилиям, предпринимаемым на местном уровне. В последнее время работа была направлена главным образом на расширение программы ТРЕЙНМАР как с точки зрения ее географического охвата (например, в Восточной Европе, Латинской Америке и южной части Африки), так и с точки зрения технического содержания (например, в отношении политики в области РЛР). Отличительная особенность программы заключается в том, что она является весьма небольшой по сравнению с деятельностью, осуществляемой в рамках сети. Большая часть деятельности на национальном уровне и значительный объем деятельности на региональном уровне осуществляются без предварительного согласования с ЦПП. Оказываемая секретариатом помощь выступает главным образом в качестве дополнения к усилиям, предпринимаемым в странах, участвующих в сети, - именно на этом уровне осуществляются основные усилия и выдвигается большинство инициатив.

36. К другим преимуществам этой системы относится налаживание связей между секретариатом и институтами в развивающихся странах, что открывает возможности для обмена информацией в обоих направлениях. В частности центры, входящие в сеть, непосредственно выступают механизмом для реализации всех описываемых ниже инициатив в области подготовки кадров. Кроме того, выделение в рамках секретариата сотрудников, специализирующихся на вопросах подготовки кадров и РЛР, позволяет обеспечить практическое применение результатов деятельности ЮНКТАД благодаря целенаправленной работе в области подготовки кадров.

37. На практике ЮНКТАД не удалось полностью создать программу в условиях сокращения финансирования по проектам, выделяемого для осуществления деятельности в штаб-квартире. Постоянно наблюдается определенная задержка во времени, которая в условиях расширения сети приводит к неизбежным проблемам. Этот переходный этап должен был завершиться в начале 1995 года, и секретариат ожидает, что в будущем удастся повысить эффективность осуществляемой деятельности.

с. Другая деятельность в области подготовки кадров

38. Параллельно с осуществлением программ подготовки кадров, осуществляемых учебными центрами развивающихся стран в рамках программы ТРЕЙНМАР, отдел по

развитию секторов услуг использует аналогичную методологию при разработке в централизованном порядке эффективных учебных материалов для двух видов программ по подготовке кадров, а именно для:

- а) семинаров по вопросам политики, включающих семинары или рабочие совещания, организуемые секретариатом или при его непосредственном руководстве с целью распространения результатов исследовательской работы ЮНКТАД среди лиц, занимающихся разработкой политики, или содействия применению международно-правовых документов, принятых под эгидой ЮНКТАД. Подобные семинары проводятся, как правило, сотрудниками ЮНКТАД или отдельными консультантами;
- б) учебных курсов и семинаров для управленческих работников высшего и среднего звена, включающих разрабатываемые в централизованном порядке программы по подготовке управленческих работников высшего и среднего звена для портов, судоходных компаний, организаций смешанных перевозок и т.д. Большинство этих учебных мероприятий основано на использовании соответствующих учебных материалов – включая аудиовизуальные программы, учебные пособия для стажеров и руководства для инструкторов, – переведенных на различные языки. Первоначально учебные курсы могут проводиться сотрудниками ЮНКТАД, тогда как в дальнейшем осуществляется подбор и подготовка местных инструкторов, которые затем осуществляют преподавание этих курсов в своих странах. Центры, входящие в сеть ТРЕЙНМАР, выступают подходящей основой для осуществления этих учебных программ.

39. В области портов была предпринята крупная инициатива по разработке трех учебных программ в 1983–1990 годах в рамках проекта по улучшению работы портов (УРП).

УРП-1: 4-недельный учебный курс по управлению операциями с генеральными грузами, представляющий собой базовый учебный курс для диспетчеров управления движением, начальников причалов и складов и других работников портовых администраций и стивидорных компаний. Задача данной программы заключается в подготовке управленческих работников этого уровня, с тем чтобы они могли лучше осуществлять планирование и организацию операций по обработке грузов в портах при максимально эффективном использовании имеющихся ресурсов. Этот учебный курс был переведен на французский, испанский, португальский, арабский, китайский и корейский языки, а также язык бахаса (Индонезия), и было подготовлено 238 инструкторов из 61 страны для преподавания данного курса. С 1983 года было организовано более 300 таких курсов в примерно 50 странах.

УРП-2: 4-дневный семинар для старших должностных лиц по вопросам политики в области развития контейнерных терминалов, в ходе которого рассматриваются основные факторы, определяющие решения оперативного и организационного характера, касающиеся развития мощностей по обработке контейнеров. Этот семинар

может проводиться на английском, французском и испанском языках. Всего с 1986 года было проведено около 50 таких семинаров в более чем в 20 странах.

УРП-3: 4-дневный семинар для старших должностных лиц по вопросам управления портовым оборудованием, в ходе которого проводится широкий обзор институциональных, организационных и управленческих вопросов, касающихся прав собственности на оборудование, стратегии в области закупок, методов осуществления выбора и технического обслуживания. С 1990 года было проведено десять таких семинаров.

Учебные материалы для вышеуказанных программ в области подготовки кадров находят еще более широкое применение и используются при проведении других различных курсов, разрабатываемых на местном уровне, в частности в центрах ТРЕЙНМАР.

40. По результатам исследований, проведенных в 1990 и 1991 годах, был разработан семинар по общим вопросам под названием "Задача создания портов третьего поколения в Африке". В рамках этого семинара изучаются проблемы и возможности, с которыми сталкиваются порты африканских стран в свете изменений, происходящих в технологических и коммерческих условиях, характеризующих современную международную торговлю, а также с учетом необходимости превращения портов в логистические центры, обслуживающие внешнюю торговлю стран.

41. Под общим руководством секции по вопросам портов и программы ТРЕЙНМАР в настоящее время осуществляется разработка учебного плана по вопросам управления портовым хозяйством с целью распространения междисциплинарного подхода среди руководящих работников среднего уровня. Эта учебная программа, по окончании которой выдаются соответствующие свидетельства, будет осуществляться в рамках сети ТРЕЙНМАР, и, кроме того, предполагается, что она будет включена в учебные курсы заинтересованных университетов.

42. В сотрудничестве с Норвежским агентством по сотрудничеству в области развития и университетом Хериота Уотта в Соединенном Королевстве секретариат разработал учебный курс в форме рабочего совещания по вопросам стратегического планирования для старших руководящих работников в секторе морских перевозок (СТРАТШИП). Одна из отличительных особенностей этого рабочего совещания заключается в проведении деловых игр с использованием методов компьютерного моделирования, позволяющих руководящим работникам лучше понять сложный характер факторов и возможные компромиссные варианты, с которыми связано принятие стратегических решений, необходимых для успешной деятельности компаний. С 1988 года секретариат организовал более 20 подобных рабочих совещаний, и примерно такое же число курсов было организовано в рамках сети ТРЕЙНМАР или в судоходных организациях инструкторами, подготовленными ЮНКТАД.

43. В ходе проведения этих рабочих совещаний в адрес ЮНКТАД высказывались неоднократные просьбы о разработке учебного курса по вопросам стратегического

планирования в секторе перевозок массовых грузов (СТРАТБАЛК). На перевозки массовых грузов приходится более двух третей мировых морских перевозок, и они имеют особенно важное значение для развивающихся стран, 93% совокупного экспорта которых перевозится танкерами и балкерами. Кроме того, в развивающихся странах наблюдается быстрое расширение балкерного флота, дедейт которого возрос с 11,5 млн. т в 1980 году до более чем 64 млн. т в 1992 году, т.е. на 450% за 12 лет.

44. Цель СТРАТБАЛК будет заключаться в содействии повышению эффективности управления в судоходных компаниях развивающихся стран и стран с переходной экономикой, осуществляющих перевозки массовых грузов. Проводимые рабочие совещания должны позволить руководящим работникам морского транспорта:

- лучше понять роль стратегического планирования в секторе перевозок массовых грузов;
- освоить методы составления стратегического плана;
- применять соответствующую методологию на основе моделирования различных ситуаций в секторе перевозок сухих массовых и наливных грузов;
- проводить оценку и анализ результатов стратегических решений; и
- содействовать повышению рентабельности компаний.

45. Были подготовлены учебные материалы для использования в ходе проведения серии рабочих совещаний с целью распространения среди правительственных должностных лиц информации о концепции смешанных перевозок и о преимуществах, которые могут быть получены в результате ее применения в развивающихся странах. В частности, были разработаны программы для пятидневного рабочего совещания для старших должностных лиц, трехдневного совещания для высших должностных лиц и, совсем недавно, для однодневного совещания на уровне министров. В ходе всех этих мероприятий охватываются, хотя и в различной степени, такие вопросы, как правовые аспекты, упрощение процедур торговли и нормативно-правовые меры, необходимые для организации смешанных перевозок в стране. Кроме того, была разработана программа рабочего совещания, специально предназначенного для потенциальных операторов смешанных перевозок и включающего, в частности, распространение информации об изменениях, необходимых при организации операций с целью эффективного осуществления смешанных перевозок. С 1984 года в одном или нескольких таких рабочих совещаниях приняли участие 2 400 человек.

46. По правовым аспектам были подготовлены учебные материалы для однонедельного учебного курса по проблемам мошенничества в области документации на морском транспорте, предназначенного для государственных торговых организаций, импортеров, экспортеров, банков и правительственных учреждений, осуществляющих контроль за

торговлей. В ходе курса рассматриваются различные виды мошеннической практики и методы заключения контрактов, позволяющие свести к минимуму возможные риски.

47. Помимо вышеуказанных направлений работы секретариат продолжает осуществлять некоторые традиционные мероприятия по подготовке кадров. На ежегодной основе совместно с Инженерно-консультативной службой Антверпенского порта проводится семинар по управлению контейнерными терминалами, совместно с Гентским портом проводится семинар по вопросу о коммерческой роли портов, а с Балтийским и международным морским советом (БИМКО) была проведена серия коллоквиумов по вопросам чартеров и финансирования судоходного сектора.

48. И наконец, в 1989 году ЮНКТАД приступила к осуществлению программы по подготовке кадров на местах - ДЖОБМАР, - цель которой заключается в передаче современных методов управления руководителям среднего и старшего звена путем направления их на стажировку в страны с более развитым сектором морских перевозок. Стажировка длится примерно 2-3 месяца, при этом стажеры направляются на те участки, которые в наибольшей степени соответствуют их конкретным потребностям. Поскольку для организации стажировок в рамках программы ДЖОБМАР требуются значительные усилия, такую подготовку каждый год проходит лишь небольшая группа из тщательно отобранных кандидатов.

49. Хотя для удобства представления материала информация о деятельности в области технического сотрудничества и РЛР рассматривается в различных разделах настоящего доклада, все проекты технического сотрудничества включают работу по подготовке кадров, на которую, как правило, приходится примерно 10-20% бюджета по проекту, но может быть и гораздо больше. При разработке проекта особое внимание уделяется не только возможным потребностям в области подготовки кадров, но и наиболее действенным способам удовлетворения этих потребностей. Оказание консультативной помощи относительно наиболее эффективных путей осуществления конкретных мероприятий параллельно с работой в области подготовки кадров способствует повышению успеха проектов. В то же время деятельность в области подготовки кадров может не ограничиваться только руководящими работниками или сотрудниками, на которых будет возложено применение новых методов или процедур, поскольку может также существовать необходимость в доведении до сведения лиц, занимающихся разработкой политики, и старших руководителей данной организации - а, возможно, и других взаимодействующих с ней организаций - информации о потребностях в проведении соответствующих изменений. Во многих случаях наиболее эффективным инструментом для достижения этой цели выступают рабочие совещания для руководящих работников.

50. В прошлом руководители проектов, как правило, по своему усмотрению организовывали такую деятельность по подготовке кадров в рамках соответствующего проекта. Хотя это ни в коей мере не наносит ущерба проводимой работе, и более того, разнообразие используемых подходов, безусловно, способствует обогащению накапливаемого отделом опыта, настало время обобщить данный опыт и принять более унифицированный подход в работе по подготовке кадров. Было принято решение о создании в рамках

программы ТРЕЙНМАР финансируемой из регулярного бюджета ставки консультанта по вопросам подготовки кадров в секторе морских перевозок. Этот сотрудник будет предоставлять консультативные услуги и помощь по вопросам разработки и реализации мероприятий в области подготовки кадров в рамках всех проектов технического сотрудничества, осуществляемых отделом.

IV. ФИНАНСИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ

A. Источники финансирования

51. Традиционным источником финансирования значительной части деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества выступает Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), и до 1990 года на нее приходилось более 80% всего объема финансирования по проектам, хотя проекты в области морских перевозок, возможно, в большей степени, чем большинство других проектов, получали поддержку со стороны других доноров. Однако в дальнейшем произошли существенные изменения в структуре финансирования. Было отмечено сокращение финансирования по линии ПРООН, в частности в рамках региональных проектов. Наиболее резкое сокращение ресурсов было отмечено в рамках региональной программы для Африки, которая в конце 80-х годов выступала крупнейшим источником средств для деятельности ЮНКТАД. В период 1987-1990 годов на региональную программу ПРООН для Африки приходилось около 30% ресурсов, выделявшихся для финансирования деятельности отдела в области технического сотрудничества. К концу 1994 года финансирование по этой линии полностью прекратилось.

52. К счастью, сокращение финансирования со стороны ПРООН компенсировалось увеличением средств, выделяемых другими донорами, и в частности Комиссией европейских сообществ и правительствами Бельгии, Германии и Франции. Возросло также число проектов, финансируемых самими развивающимися странами с использованием займов, предоставляемых Всемирным банком. В настоящее время на других доноров, помимо ПРООН, приходится почти 50% совокупного объема финансирования по проектам, и в 1995 году их доля, вполне возможно, возрастет до 60%.

53. Подобные изменения в структуре финансирования проектов оказали влияние на процедуры управления финансовой деятельностью по проектам. Существующие процедуры финансовой отчетности основаны на требованиях, предъявлявшихся ПРООН. В то же время во многих случаях другие доноры выдвигают иные требования, что приводит к возникновению определенных трудностей в разработке и осуществлении соглашений о финансировании. Одна из таких трудностей касается определенной несовместимости финансовых правил, применяемых Организацией Объединенных Наций и учреждениями-донорами. Одна из особенно сложных проблем, касавшаяся доступа аудиторов Комиссии европейских сообществ к документам финансовой отчетности Организации Объединенных Наций и выступавшая на протяжении длительного времени препятствием, не позволявшим принять некоторые условия, выдвигаемые Комиссией, была решена лишь в декабре 1994 года. Другие проблемы решаются в каждом конкретном случае, однако на это

уходит значительное время, что приводит к задержкам в осуществлении ряда проектов или же создает опасность их прекращения. Таким образом, возможно, настало время пересмотреть финансовые и административные процедуры, с тем чтобы они в большей степени соответствовали требованиям, предъявляемым донорами.

В. Разработка проектов

54. Проекты в области технического сотрудничества могут возникать самыми различными способами. Многие национальные проекты были разработаны в ответ на спонтанные просьбы об оказании помощи, поступающие от правительств или непосредственно от организаций, нуждающихся в такой помощи. Из этого можно сделать вывод об общей осведомленности соответствующих сторон о тех областях, в которых ЮНКТАД может оказать помощь. Повышению этой осведомленности способствуют подготавливаемые секретариатом технические доклады и организуемые им курсы по подготовке кадров, а также информация, содержащаяся в выпускаемых им бюллетенях или брошюрах по вопросам технического сотрудничества. Для оценки конкретных существующих проблем и оказания непосредственной консультативной помощи, как правило, требуется направление миссии в соответствующую страну. В тех случаях, когда требуется более основательная помощь, чем та, которая может быть оказана в ходе краткосрочного посещения страны, принимается решение о продлении миссии с целью выявления потребностей в технической помощи для надлежащего решения проблем, подготовки предложения по проекту, предусматривающему оказание такой помощи, и изучения возможностей финансирования проекта.

55. На протяжении большей части 70-х годов в ЮНКТАД существовали две полные ставки для межрегиональных консультантов, специализировавшихся на вопросах морских перевозок и осуществлявших подобные поездки в развивающиеся страны. Эта межрегиональная консультативная служба финансировалась Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), однако после 1979 года эта служба была преобразована в проект секторальной поддержки, и деятельность в области морских перевозок постепенно сократилась до таких масштабов, что в настоящее время на эти вопросы приходится лишь около 60% рабочего времени одного консультанта. Хотя иногда эти же средства могут использоваться для финансирования направления в страну сотрудника из регулярного штата ЮНКТАД в ответ на поступившую неотложную просьбу, большинство первоначальных визитов проводится лишь тогда, когда они могут быть организованы в связи с поездками по другим целям, что, безусловно, во многих случаях не позволяет отреагировать на поступающие запросы в течение разумного периода времени.

56. Однако даже в тех случаях, когда удастся организовать миссии в течение надлежащего срока и выявленные проблемы требуют оказания помощи в рамках соответствующего проекта, подготовленное предложение может не получить приоритетного статуса на национальном уровне. Доноры, как правило, положительно отвечают на поступающие от правительств запросы, однако, даже если какой-либо проект представляется важным для морского сектора, он может не получить поддержки со стороны доноров, если правительство не уделяет ему приоритетного внимания по сравнению

с предложениями в других секторах. Этот вопрос, как правило, должен решаться на местном уровне после проведения миссии, и результаты его решения никак не зависят от секретариата.

57. Многие межстрановые проекты и ряд национальных проектов были начаты по инициативе секретариата. В данном случае возникает вероятность, что проект может осуществляться главным образом в силу того, что он основывается на уверенности ЮНКТАД и доноров в ожидаемых положительных результатах, тогда как со стороны правительства или принимающей организации проявляется лишь пассивное согласие. Подобная ситуация опасна тем, что должностные лица и сотрудники принимающей организации не проявляют готовности, необходимой для развития успешного технического сотрудничества, если только они реально не осознают существования институциональных, оперативных или стратегических проблем, требующих оказания внешней помощи. Подобные проекты должны осуществляться лишь после того, как будут приняты меры, призванные убедить соответствующих работников в преимуществах, получаемых благодаря этим проектам.

с. Управление проектами

58. После получения от правительства запроса об оказании технической помощи и, возможно, организации посещения страны одному из сотрудников, обладающему необходимыми языковыми знаниями и опытом по данному вопросу, поручается подготовить предложение по проекту для рассмотрения правительством и представления в конечном счете потенциальному донору. Этот документ может неоднократно пересматриваться до того, как он будет окончательно принят донором: фактически, в связи с сокращением финансирования по линии ПРООН на протяжении последних пяти лет довольно много времени ушло на подготовку предложений, так и не получивших необходимой финансовой поддержки. После одобрения финансирования проекта назначенный руководитель проекта подготавливает подробный план действий, проводит оценку потенциальных кандидатов для выполнения консультативных функций, проводит с ними беседы до их направления на места, поддерживает контакты с ними во время выполнения ими своих функций и осуществляет поездки по стране для проведения периодических обзоров проекта совместно с правительством. До 1980 года, т.е. до начала осуществления программы ТРЕЙНМАР, все проекты технического сотрудничества обслуживались сотрудниками одной из четырех секций (тогдашнего) отдела морских перевозок, занимавшихся соответственно вопросами морских перевозок, портов, смешанных перевозок и морского законодательства. В функции этих сотрудников входило осуществление проектов технического сотрудничества параллельно с проведением исследовательской работы, и именно совмещение этих двух функций обеспечивало упомянутое выше взаимное обогащение между исследовательской работой и деятельностью в области технического сотрудничества.

59. Этот подход сопряжен с некоторыми проблемами, в частности с учетом необходимости уделения приоритетного внимания проектам на местах, причем на протяжении последних нескольких лет эти проблемы стали еще более серьезными в связи с изменениями, происходящими в процедурах управления деятельностью в области

технического сотрудничества. До 1988 года функции управления в рамках проектов технического сотрудничества осуществлялись совместно руководителями проектов, которые занимались "техническим обеспечением проектов", и службой технического сотрудничества, в компетенцию которой входили административные и программные аспекты. В 1988 году служба технического сотрудничества была распущена и стали применяться новые процедуры, предусматривавшие передачу оперативным отделам дополнительных программных и административных функций.

60. Хотя подобные новые процедуры можно было только приветствовать, расширение функций не сопровождалось соответствующим увеличением ресурсов. Более того, отдел взял на себя эти новые функции в период общей экономии, когда людские ресурсы фактически сократились. Работа по подготовке проектов технического сотрудничества и руководству осуществляемой деятельностью требует значительного времени. Прошли те времена, когда осуществление проектов заключалось лишь в привлечении одного-двух экспертов и направлении их на места на пару лет. В настоящее время проекты носят более сложный характер, и все чаще практикуется привлечение консультантов на короткие сроки. Этот подход обладает целым рядом преимуществ, поскольку он обеспечивает более эффективное использование имеющихся ресурсов и взаимное обогащение между деятельностью в области технического сотрудничества и исследовательской работой, однако он требует гораздо больших усилий с точки зрения управления проектами, и в том случае, когда руководители проектов вынуждены совмещать функции по управлению проектами с более традиционной деятельностью в рамках секретариата, это может отрицательно сказываться на своевременной подготовке документов для совещаний и на качестве исследовательской работы и технического сотрудничества. В сочетании с сокращением ресурсов, имеющихся для подготовки проектов, это привело в течение последних нескольких лет к снижению объема технической помощи, предоставляемой секциями.

61. Возможны два альтернативных решения этой проблемы:

а) обеспечение того, чтобы увеличение объема деятельности в области технического сотрудничества сопровождалось соответствующим увеличением людских ресурсов, финансируемым либо непосредственно из бюджетов проектов, либо из "накладных расходов", связанных с деятельностью по линии технического сотрудничества; или

б) ограничение объема деятельности в области технического сотрудничества путем установления более жестких критериев для принятия проектов.

62. Первое из указанных решений представляется более логичным, и фактически именно в этом духе была принята рекомендация в ходе проведенного в 1994 году обзора политики в области технического сотрудничества. В частности, Совет по торговле и развитию согласился с тем, что "...секретариату следует принять меры с целью обеспечения того, чтобы надлежащая часть полученных ЮНКТАД ресурсов по финансированию оперативно-функциональных расходов в связи с осуществлением проектов направлялась соответствующим

оперативным отделам или программам на транспарентной и справедливой основе" ^{2/}. Вместе с тем в настоящее время главным образом лишь те сотрудники отдела, которые не занимаются исследовательской работой и анализом политики, имеют возможность уделять время подготовке и содействию реализации предложений в области технического сотрудничества. В результате наблюдаются постепенные изменения в структуре осуществляемой отделом деятельности в области технического сотрудничества, которые, однако, вызваны скорее имеющимися проблемами, чем существующими планами. В настоящее время на АКИС и ТРЕЙНМАР приходится в каждом случае более 25% деятельности, осуществляемой отделом. Еще 25% приходится на проект по восстановлению портового хозяйства в Сомали, и остальные менее чем 25% распределяются между другими направлениями деятельности.

63. Сложные вопросы, возникающие в ходе управления проектами, обуславливают потенциальные противоречия в связи с:

а) административными процедурами при осуществлении таких операций, как: закупочная деятельность, привлечение услуг или организация поездок экспертов, поскольку эти процедуры отвечают потребностям основных направлений работы секретариата, а не задачам в области технического сотрудничества, для решения которых крайне важное значение имеют сроки; и

б) необходимостью получения своевременной и точной финансовой информации для целей управления проектами.

Как указано в пункте 53, возможно, настало время пересмотреть существующие процедуры.

v. МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

64. В ходе осуществления деятельности по линии технического сотрудничества ЮНКТАД сотрудничает с рядом организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций. В области морских перевозок и портов соответствующие мандаты имеют еще две другие организации, а именно Международное бюро труда (МБТ) и Международная морская организация (ИМО). ЮНКТАД оказывает помощь главным образом по экономическим, коммерческим и правовым аспектам, тогда как МБТ занимается вопросами занятости и социальными вопросами, а ИМО – техническими аспектами и проблемами безопасности. В 1989 году руководители МБТ, ИМО и ЮНКТАД создали объединенную рабочую группу, которой первоначально была поручена координация деятельности в области подготовки кадров для портового сектора. Круг ведения этой группы предусматривает:

^{2/} Доклад Совета по торговле и развитию о работе первой части его сорок первой сессии, TD/B/41(1)/14 (Vol. 1).

- проведение обзора программ технического сотрудничества трех организаций в области подготовки кадров для портового сектора; и
- выявление областей для расширения сотрудничества и осуществления возможной совместной деятельности.

65. С целью устранения возможного дублирования усилий и обеспечения максимально эффективного использования ограниченных ресурсов трех организаций между ними были налажены тесные рабочие отношения, причем не только в области подготовки кадров в портовом секторе, но и в других областях, представляющих общий интерес. ЮНКТАД и МБТ совместно осуществляют в настоящее время деятельность в области РЛР в Азии и Латинской Америке, тогда как ЮНКТАД и ИМО осуществляют совместный проект в области морского законодательства в Центральной Америке. Секретариат ЮНКТАД также вносит свой вклад, соответствующий примерно трем человеко-месяцам в год, в осуществление учебной программы Всемирного морского университета.

66. Одна из новых идей для дальнейшего развития сотрудничества между ЮНКТАД и ИМО, получающая все большее распространение, касается осуществления деятельности, направленной на содействие защите окружающей среды в прибрежных районах путем применения принципа "платит загрязнитель". Эта идея заключается в том, что ЮНКТАД должна будет разработать коммерческий механизм мобилизации ресурсов для создания установок по удалению отходов, тогда как ИМО будет заниматься техническими аспектами. В целях содействия обеспечению устойчивого развития в прибрежных зонах могут быть также разработаны совместные учебные программы. В настоящее время между учреждениями проводятся обсуждения с целью подготовки совместной программы, которая будет представлена на рассмотрение потенциальных доноров.

67. В некоторых из упомянутых направлений совместной деятельности принимают также участие стороны, входящие в сеть ТРЕЙНМАР. В Азиатском регионе такие участники осуществляли сотрудничество с ЭСКАТО при разработке стандартного учебного курса по вопросам транспортно-экспедиторских операций, который впоследствии был предоставлен в распоряжение участников сети ТРЕЙНМАР в других регионах. ЮНКТАД поддерживает регулярные контакты с другими организациями, имеющими коллективные механизмы подготовки кадров, в частности с такими, как Международная организация гражданской авиации и ее программа ТРЕЙНЭЙР.

68. ЮНКТАД развивает также сотрудничество с экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций, и в частности с ЭКА и ЭСКАТО, в связи с осуществлением деятельности в рамках десятилетий транспорта и связи в этих регионах. В связи с Десятилетием транспорта и связи в Африке ЮНКТАД осуществляет руководство работой Субсекторальной рабочей группы в области морских перевозок, портов, внутренних водных путей и смешанных перевозок, которая в ходе подготовки мероприятий в рамках Десятилетия занималась изучением проблем в вышеуказанных секторах и разработкой стратегий для их решения. От имени рабочей группы ЮНКТАД выпустила брошюру с целью распространения информации об этих стратегиях среди правительств африканских

стран, субрегиональных организаций, а также поставщиков и пользователей транспортных услуг. Кроме того, были подготовлены материалы, включая наглядные пособия и руководство для инструкторов, для ЭКА и других членов рабочей группы с целью их использования в ходе субрегиональных рабочих совещаний и конференций, созываемых для обсуждения проблем транспорта.

69. ЮНКТАД сотрудничает с ЭСКАТО и МБТ в связи с деятельностью в рамках Десятилетия транспорта и связи для Азии и Тихого океана. Совместно с ЭСКАТО ЮНКТАД оказывает консультативную помощь по вопросам устранения не связанных с физической инфраструктурой препятствий, включая логистические, процедурные и правовые проблемы, мешающие развитию перевозок на отдельных видах транспорта внутри стран или между ними. В сотрудничестве с МБТ ЮНКТАД провела в 1994 году обзор потребностей, существующих в портовом секторе азиатских стран в области РЛР и подготовки кадров, и совместно с представителями из этого региона был разработан план действий по содействию РЛР в портовом секторе стран региона.

70. Тесное сотрудничество осуществляется также со Всемирным банком, в частности в области транспортно-логистических систем. В настоящее время осуществляется подготовка совместного документа Всемирного банка и ЮНКТАД "Руководящие принципы по упрощению торговых и транспортных процедур", цель которого заключается в содействии укреплению международной конкурентоспособности экономики африканских стран, находящихся к югу от Сахары, путем повышения эффективности их предприятий наземного и морского транспорта, а также путем развития сотрудничества и региональной экономической интеграции. В 1994 году ЮНКТАД осуществляла пять национальных проектов в области технического сотрудничества, финансируемых странами-бенефициарами с использованием займов, предоставленных Всемирным банком.

71. И наконец, ЮНКТАД осуществляет сотрудничество с Операцией Организации Объединенных Наций в Сомали (ЮНОСОМ) и Всемирной продовольственной программой (ВПП) в связи с осуществлением проекта Сомали. В настоящее время ЮНКТАД выполняет функции портовой администрации в Могадишо, тогда как на ВПП возложены функции оператора портовых операций.

VI. РЕЗУЛЬТАТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ

A. Оценка воздействия

72. Деятельность, проводимая в области технического сотрудничества, призвана содействовать осуществлению необходимых изменений. Намеченные изменения, будь то внедрение новых систем или просто изменения в подходах или отношениях, имеют определенную цель и должны оказать предполагаемое воздействие. К сожалению, оценка оказываемого воздействия представляется довольно проблематичной. Поэтому крайне сложно оценивать эффективность технического сотрудничества и использовать результаты этой оценки для улучшения качества работы.

73. Сложность этой задачи объясняется целым рядом факторов, и в частности тем, что деятельность в области технического сотрудничества, как правило, осуществляется в дополнение к уже происходящему процессу изменений или для решения возникающих в этой связи проблем, например с целью освоения новой технологии или уменьшения последствий выявленных проблем. Если оценка эффективности проводится в ходе осуществления деятельности, то ее кажущееся воздействие может искажаться в сторону завышения или занижения в силу других факторов. Ни один из критериев нельзя считать в полной мере достоверным, а оценку – субъективной. Кроме того, во многих случаях деятельность в области технического сотрудничества рассчитана на оказание кумулятивного воздействия в долгосрочном плане, которое сложно вычленивать из других тенденций и оценка которого, безусловно, может искажаться в ту или другую сторону в силу независимых обстоятельств.

74. Эти факторы имеют особенно важное значение для деятельности в области РЛР и подготовки кадров. Улучшение знаний или способностей какого-либо работника вряд ли может привести к заметному улучшению показателей производительности без надлежащих изменений в условиях работы. В этой связи важное значение приобретает разработка политики в области РЛР, с тем чтобы осуществляемая подготовка кадров отвечала задачам управления.

75. Хотя по итогам осуществляемых проектов проводится определенная оценка, выступающая в качестве составной части проекта или осуществляемая независимыми экспертами, она, как правило, сводится либо к выяснению среди участников проекта степени удовлетворения полученными результатами, либо к анализу факторов, которые могли отрицательно сказаться на осуществлении проекта. В первом случае высказываемые мнения редко являются объективными, поскольку в соответствующих комментариях, как правило, не затрагиваются деликатные вопросы; тогда как во втором случае полученные результаты, возможно, являются более объективными и полезными, однако они все же носят поверхностный характер и во многом зависят от лиц, проводящих оценку.

В. Результаты оценок программы

76. Три проекта, а именно АКИС, ТРЕЙНМАР и УРП, на которые в целом приходится более 50% общей программы, осуществляемой отделом, стали предметом оценок, которые были проведены в последнее время независимыми экспертами.

77. В ходе оценки проекта АКИС, проведенной в 1993 году по поручению Комиссии европейских сообществ консалтинговой фирмой "Трансмарк" (Соединенное Королевство), был сделан вывод о том, что:

"АКИС способствует распространению надлежащей технологии и эффективной с технической точки зрения концепции, которая в случае обеспечения должного осуществления и управления может предложить удовлетворительные и эффективные решения оперативных проблем, выявленных в Африке. АКИС должна также

заложить основу для многочисленных других систем, предусматривающих создание добавленной стоимости, что будет иметь важное значение для операторов и пользователей транспортных услуг в африканских странах" 8/.

78. Однако потенциальные выгоды, какими бы большими они ни были, могут быть поставлены под угрозу в связи с существованием значительных рисков, и, как показывает опыт ЮНКТАД, следует уделять значительное внимание уменьшению этих рисков. Во-первых, работники всех уровней, пользующиеся АКИС, должны уметь использовать получаемую информацию для устранения недостатков и планирования работы по повышению эффективности. В противном случае получаемые преимущества могут быть сведены на нет. В этой связи важнейшее значение имеет надлежащая подготовка кадров.

79. В 1989 году независимыми консультантами был проведен углубленный обзор программы ТРЕЙНМАР и анализ деятельности, осуществляемой в рамках сети. Эта оценка была проведена в скором времени после того, как ЮНКТАД взяла на себя функции по осуществлению программы, и одна из ее целей заключалась в выявлении слабых мест, заслуживающих особого внимания со стороны ЮНКТАД и участников сети, с целью содействия устойчивому развитию системы, созданной при поддержке в рамках проекта. По итогам проведенной оценки был сделан следующий основной вывод:

"Настоящее исследование по оценке программы ТРЕЙНМАР свидетельствует о том, что в целом программа обеспечивает достижение поставленных перед ней главных целей в области развития: существуют различные сети, а отдельные центры в той или иной степени расширили свое присутствие. С точки зрения эффективности деятельности также достигнуты многие (хотя и не все) намеченные цели программы. Кроме того, программа способствует осуществлению многих видов конкретно не определяемой деятельности, связанной с подготовкой кадров, и оказывает значительное положительное воздействие помимо результатов, описанных в проектной документации" 9/.

80. Хотя используемый в рамках ТРЕЙНМАР подход предполагает определенные принципы отчетности и оценки, позволяющие персоналу программы оценивать некоторые аспекты эффективности деятельности, впоследствии не проводилось никаких обзоров внешними экспертами, за исключением оценок отдельных проектов, таких, как оценка, проведенная после завершения первого этапа финансируемого Францией регионального проекта для государств Карибского бассейна. Эта и другие оценки, проводимые после завершения

8/ Исследование с целью оценки АКИС для зоны преференциальной торговли государств восточной и южной части Африки, представленное "Трансмарк", ноябрь 1993 года.

9/ Доклад о проведенной ПРООН и ЮНКТАД совместной оценке программы ТРЕЙНМАР, подготовленный д-ром Б.Ж. Томасом и проф. П. Боше (1989 год).

проектов, неизменно были положительными в отношении результатов, достигнутых в ходе осуществления проекта, однако при этом не удавалось оценить воздействие, оказываемое в более долгосрочном плане.

81. Подробные результаты, полученные в ходе проведенного исследования, были положены в основу плана действий, который впоследствии был подготовлен ЮНКТАД с целью повышения эффективности ее собственных усилий и усилий участников сети и содействия устойчивому функционированию сети. Задача этого плана действий заключалась в создании механизма поддержки, который способствовал бы устранению технических недостатков на местном уровне, постепенной мобилизации местных усилий и созданию стимулов для снижения текучести кадров при расширении возможностей для передачи опыта новым работникам. Теперь стало вполне очевидно, что для достижения указанных целей созданный механизм поддержки должен продолжать функционировать еще в течение длительного времени. Подобная последующая деятельность после завершения обычного проекта будет связана с непомерными расходами, несмотря на то, что она может быть оправдана большим числом заинтересованных стран и значительными возможностями создаваемой сети.

82. Вполне очевидно, что указанные в пункте 29 требования были выполнены. На местах были созданы программы по подготовке кадров вместе с механизмами, обеспечивающими их расширение и совершенствование. Однако не вызывает также сомнений тот факт, что принятие ощутимых и постоянных усилий зависит от многих факторов. ЦГП уделяет в настоящее время особое внимание развитию связей между учебными центрами и предприятиями-бенефициарами, и в частности разработке политики в области РПР, с тем чтобы осуществляемая подготовка кадров содействовала достижению целей компаний и таким образом пользовалась необходимой поддержкой на местах.

83. В ходе проведенной оценки курса УРП-1 по управлению операциями с генеральными грузами были изучены на основе нескольких критериев используемые учебные материалы, включая их ценность с точки зрения профессиональных потребностей стажеров, их качество, всесторонний охват, характер и точность их технического содержания, удобство пользования для инструкторов и простоту понимания для стажеров. Сделанный вывод заключался в том, что этот учебный курс отвечает поставленным задачам в области подготовки руководящих работников низшего и среднего звена и способствует укреплению уверенности участников в своих силах. В то же время была подчеркнута важность адаптации курса к местным условиям. В тех портах, где данный учебный курс пользовался полной поддержкой со стороны старшего руководства, были приняты меры по применению на практике новых знаний, приобретенных в ходе организованных курсов.

84. Хотя основная причина успешного распространения пакетов учебных программ, таких, как УРП-1, заключается в том, что они обеспечивают удовлетворение четко определенных потребностей, данный подход обеспечивает также эффективное использование имеющихся ресурсов. По оценкам, в 1983-1989 годах этот учебный курс или некоторые его части прослушали около 5 000 руководящих работников среднего звена из более чем 50 стран. Организация четырехнедельного традиционного учебного курса для 20 участников, который

вряд ли может обеспечить удовлетворение существующих потребностей в области подготовки кадров и разработку столь ценных учебных материалов, обходится примерно в 40 000 долл. США (исключая путевые расходы участников) или 500 долл. США в расчете на неделю обучения одного стажера. Разработка четырехнедельного курса в рамках проекта УРП-1, подготовка 200 комплектов материалов на восьми языках, подготовка более чем 200 инструкторов и оказание помощи на начальных этапах организации курсов - все это в сумме обходится примерно в 1,7 млн. долл. США. Однако если эту сумму разделить на 20 000 человеко-недель учебного времени, получается, что удельные расходы, покрываемые на международной основе, составляют лишь 85 долл. США в расчете на неделю обучения одного стажера. В дальнейшем по мере функционирования этих курсов происходит постоянное снижение показателя удельных расходов.

с. Сохранение полученных результатов

85. Главный критерий, определяющий эффективность проекта в области технического сотрудничества, заключается не в улучшении положения во время осуществления проекта, а в сохранении и дальнейшем развитии полученных результатов после его завершения. К сожалению, подобная оценка представляется еще более сложной, чем анализ оказываемого воздействия в ходе или по окончании осуществления проекта. Вместе с тем можно сделать определенные выводы в отношении факторов, способствующих успеху проектов, а также причин, не позволяющих в полной мере реализовать поставленные цели.

86. Деятельность ЮНКТАД в области РЛР направлена главным образом на создание и укрепление местных структур по подготовке кадров и обеспечение их устойчивого развития путем создания самостоятельных сетей. Анализ эффективности работы учебных центров, которым предоставлялась техническая помощь, свидетельствует о неоднородных результатах. С удовлетворением можно отметить, что ряд из них успешно развивается и продолжает разрабатывать и осуществлять деятельность по подготовке кадров с целью удовлетворения меняющихся потребностей обслуживаемых организаций; тогда как ряд других центров после первых успехов в дальнейшем стали использовать рутинный подход, заключающийся просто в организации существующих курсов без изучения меняющихся потребностей клиентов, и, таким образом, их деятельность не оказывает значительного влияния на показатели работы обслуживаемых ими организаций. Существует также группа центров, которые в прошлом получали соответствующую помощь, но которые едва ли могут считаться функционирующими в настоящее время.

87. Не может быть единого ответа на вопрос о том, почему лишь немногие проекты по подготовке кадров оказались в полной мере успешными с точки зрения достижения столь важной цели, как сохранение достигнутых результатов. Вместе с тем, как показывает опыт ЮНКТАД, подобное положение может объясняться следующими факторами:

а) лишь немногие организации приняли политику в области РЛР, и поэтому предприятия-бенефициары во многих случаях не разделяют цели учебных центров, в результате чего:

- правительства и руководители старшего звена могут лишь на словах признавать важность подготовки кадров, не предпринимая реальных усилий в этом направлении в виде предоставления надлежащих ресурсов и поддержки, что, в частности, может способствовать сохранению низкого статуса инструкторов и подрывать репутацию и качество деятельности в области подготовки кадров;
- в редких случаях оперативные руководящие работники принимают достаточно активное участие в разработке и осуществлении деятельности в области подготовки кадров с целью обеспечения того, чтобы эта работа обеспечивала удовлетворение реальных потребностей, охватывала лиц, наиболее нуждающихся в подготовке, и способствовала применению стажерами накопленных ими новых знаний и навыков после возвращения на свои рабочие места; и
- несмотря на большое число лиц, прошедших подготовку для выполнения инструкторских функций, большинству из них было поручено выполнение другой работы, вследствие чего в настоящее время разрабатывается лишь весьма ограниченное количество новых программ по подготовке кадров.

б) Сроки осуществления проектов были слишком короткими: существующие финансовые трудности приводят к тому, что проекты ограничиваются одним-двумя годами, тогда как на практике требуется гораздо больше времени, для того чтобы создать и обеспечить нормальное функционирование нового учреждения, такого, как учебный центр. Это вовсе не означает, что проект должен осуществляться в тех же рамках на протяжении многих лет, поскольку требуется лишь селективная поддержка в течение определенного времени после завершения проекта.

88. Что касается других проектов, помимо проектов в области РЛР, то их эффективность и сохранение в дальнейшем полученных результатов в значительной степени зависят от готовности правительств и бенефициаров проекта стать полноправными участниками проекта и обеспечить необходимую поддержку на местах, включая назначение соответствующих местных организаций, обеспечивающих сохранение достигнутых результатов после завершения проекта. Аналогичным образом не следует ограничивать слишком короткими сроками проекты, направленные на улучшение оперативной деятельности или укрепление институциональных структур. Они, как правило, должны включать аналитический этап, заключающийся в подготовке рекомендаций относительно необходимых изменений, и этап осуществления. Для бенефициаров необходимо определенное время для того, чтобы понять предлагаемые изменения и, таким образом, в полной мере оценить все возникающие последствия, тогда как затрагиваемые стороны необходимо подготовить к этим изменениям, в частности, возможно, путем организации подготовки кадров, с тем чтобы они могли успешно справиться с поставленными задачами. Слишком быстрый переход к этапу осуществления может привести к обратным результатам. Важное значение имеет продолжение оказания консультативной помощи и содействия на этапе осуществления проекта, с тем чтобы помочь решить неизбежные первоначальные проблемы, возникающие при внедрении новых процедур и методов, и это обстоятельство следует учитывать при разработке проектов.

89. Активное участие со стороны бенефициаров необходимо также для обеспечения устойчивого функционирования систем, основанных на использовании программного обеспечения, таких, как АКИС. После завершения ЮНКТАД своей работы по установке технических средств и программного обеспечения и организации необходимого обучения пользователи должны объединить свои усилия в рамках определенного институционального механизма с целью обеспечения дальнейшего функционирования системы. Если система доказывает свою полезность, например путем предоставления информации, используемой для улучшения организации перевозок, операторы становятся заинтересованными в ее дальнейшем функционировании после завершения проекта. Для того чтобы снизить опасность того, что отсутствие своевременной консультативной помощи или технического обслуживания некоторых важнейших компонентов оборудования может поставить под угрозу сохранение достигнутых в ходе осуществления проекта, результатов следует, возможно, предусмотреть в бюджете проекта выделение определенных средств на возможную последующую помощь после завершения проекта.

90. Размеры проекта могут оказывать важное влияние на его успех в долгосрочном плане. В рамках небольших проектов, которые не оправдывают привлечения на полной ставке консультанта на национальном или региональном уровне, необходимо предусмотреть довольно четкие процедуры управления проектами, с тем чтобы они не вышли из-под контроля. С другой стороны, в рамках проектов для осуществления которых привлекается группа экспертов, может обеспечиваться успех в краткосрочном плане благодаря динамизму задействованных усилий, однако в долгосрочной перспективе они могут завершиться неудачей в случае прекращения оказываемой значительной поддержки. При разработке крупных проектов особое внимание следует уделять механизмам постепенной передачи руководства проектами местным общинам.

D. Институциональные изменения

91. До недавнего времени организуемая ЮНКТАД деятельность в области технического сотрудничества ограничивалась практически исключительно государственным сектором. Такое положение объяснялось многими причинами и отражало главным образом исторически сложившиеся механизмы, использовавшиеся Организацией Объединенных Наций для контактов со странами. Правительственные подразделения имеют лучшее представление о предлагаемой помощи, а приоритетные области для направления финансовых ресурсов доноров, как правило, определяются соответствующими государственными учреждениями. Вместе с тем в результате институциональных реформ, осуществляющихся во многих странах, частный сектор начинает играть все более активную роль в транспортной отрасли. Частные предприятия участвовали в реализации некоторых недавних проектов, в частности в рамках программ АКИС и ТРЕЙНМАР, а также программы в области смешанных перевозок. Как показывает накопленный опыт, частный сектор выступает весьма серьезным партнером в рамках проектов технического сотрудничества, готовым активно сотрудничать в осуществлении проектов и преисполненным решимости использовать полученные результаты.

92. Вместе с тем в области РЛР наблюдаются признаки того, что расширение участия частного сектора в организации перевозок не обеспечивает максимально эффективного использования имеющихся возможностей. РЛР и подготовка кадров во многих случаях рассчитаны на достижение среднесрочных или долгосрочных целей, тогда как в краткосрочной перспективе эта деятельность может быть связана лишь с расходами. Инвестиции в человеческий фактор могут быть убыточными для предпринимателя, поскольку прошедшие подготовку лица могут сменить работу еще до того, как будет получена отдача от этих вложений. В настоящее время ряд промышленно развитых стран используют такие меры, как налоговые стимулы или нормативные положения, призванные стимулировать компании, обладающие соответствующими ресурсами, к инвестированию части своих доходов в развитие людских ресурсов или подготовку кадров. Эта задача не противоречит принципу приватизации, поскольку коммерческий подход можно использовать для достижения конкретных целей.

93. В этой связи можно извлечь следующие три урока:

- следует улучшить распространение среди частного сектора информации о деятельности в области технического сотрудничества;
- правительствам следует учитывать потребности частного сектора при определении приоритетных направлений для оказания помощи; и
- необходимо обеспечить координацию целей государственного и частного секторов в области РЛР.

Е. Техническое сотрудничество между развивающимися странами

94. Налаживание сотрудничества между развивающимися странами позволяет избежать трех групп проблем, которые возникают в ходе осуществления проектов в области технического сотрудничества. Такими проблемами являются:

- трудности адаптации предлагаемых решений, с которыми иногда сталкиваются консультанты, несмотря на накопленный ими богатый опыт работы в промышленно развитых странах;
- высокие затраты, с которыми связано привлечение консультантов из промышленно развитых стран, ввиду высокой оплаты их услуг; и
- резкое прекращение консультативной помощи после завершения проектов.

95. Во многих случаях консультативная помощь, необходимая данной стране, может быть получена в рамках региона – иногда даже в рамках страны – со стороны лиц, накопивших специальный технический опыт, который может найти непосредственное применение в местных условиях. Консультативная помощь, оказываемая такими специалистами, не только может найти более быстрое практическое применение в стране, нуждающейся в

такой помощи, по сравнению с помощью, оказываемой какой-либо далекой промышленно развитой страной, но и может быть сопряжена с менее значительными затратами (с точки зрения оплаты путевых расходов и гонораров) и может облегчать осуществление возможных последующих мер.

96. Успешный опыт, накопленный какими-либо странами или регионами, несомненно, позволяет извлечь важные уроки для других стран или регионов. Одно из преимуществ программы ЮНКТАД в области технического сотрудничества как раз и заключается в использовании такого опыта как при подготовке исследований, так и в рамках осуществления комплексных проектов и программ технического сотрудничества. Одним из важных путей передачи накопленного опыта является привлечение специалистов из соответствующих стран.

97. Подобный подход был широко использован в программах ТРЕЙНМАР и АКИС, в ходе осуществления деятельности в области смешанных перевозок и в ходе реализации осуществления проекта в Сомали. Хотя вряд ли можно рассчитывать, что такой подход может найти применение во всех областях, следует, возможно, обеспечить его более широкое распространение. Связи, существующие в рамках сетей ТРЕЙНМАР, могли бы быть расширены и могли бы включать также установление профессиональных контактов среди руководящих работников и должностных лиц с целью упрощения налаживания сотрудничества в случае возникновения такой необходимости. Расширение использования местных экспертов и консультативных служб также способствует обогащению их опыта и снижению стоимости их услуг.
