

Обзор политики в области закупок – отклики, поступившие в ходе консультаций с внешними заинтересованными сторонами: региональные доклады

Резюме по странам Восточной Европы и Центральной Азии



	Страны	Заинтересованные стороны
	Кыргызская Республика	37
	Россия	18
	Узбекистан	16
	Таджикистан	15
	Албания	13
	Казахстан	10
	Армения	2
	Азербайджан	2
	Босния и Герцеговина	2
	Грузия	2
	Косово	4
	Македония	2
	Молдова	2
	Черногория	2
	Сербия	2
	Туркменистан	2
	Украина	1
	Итого	17
		132

Свод выверенных принципов (новые понятия, эффективность деятельности в области развития, обеспечение качества по разумной цене, борьба с мошенничеством и коррупцией, устойчивость)

- Принципы политики Банка ориентированы на процесс, и подчас не ориентированы на результат. Часто они очень жестки, особенно положения, касающиеся государственных предприятий и конфликта интересов. Чтобы добиться результата, необходимо придать этим положениям более реалистичный характер.

Методы, учитывающие особенности конкретной ситуации, оптимальное соответствие поставленным задачам, возможности для инноваций

- Участники сошлись во мнении относительно необходимости более гибкого подхода к различным странам, отражающего разнообразие их потребностей и возможностей. Возможно, Банку следует разработать два различных варианта политики – для стран, отвечающих критериям кредитования МАР, и стран, отвечающих критериям кредитования МБРР.
- Заинтересованные стороны предложили Всемирному банку разработать страновые меморандумы, содержащие подробное описание применимости процедур в области закупок в каждой стране, с тем чтобы закупки производились с учетом специфики стран и условий.
- Политика Всемирного банка в области закупок основана на предположении, что участники закупок относятся к частному сектору, однако многие проекты нуждаются также в компетенциях, имеющихся в государственном секторе. В некоторых проектах, сопряженных с высокими рисками, участие государственного сектора может иметь решающее значение для достижения целей проекта. Поэтому Банку, возможно, понадобится пересмотреть принципы своей политики, касающиеся приемлемости участия принадлежащих государству учреждений и их сотрудников.
- В ряде отраслей и стран могут оказаться полезными упрощенные требования и упрощенная конкурсная документация. Проблемы возникают, в частности, в связи с требованиями, предъявляемыми к составлению коротких списков. Кроме того, следует упростить выдачу разрешений и применять процедуру предварительного рассмотрения только к крупным контрактам. Однако некоторые заинтересованные стороны заявили, что предварительное рассмотрение позволяет избежать совершения закупок с нарушением установленных процедур и помогает ГРП с низким закупочным потенциалом. Необходимо обеспечить единообразие использования терминологии в типовой конкурсной документации.

- Следует раскрывать информацию о сметных расценках на строительные работы.
- Кроме того, необходимо предусмотреть возможность исключений (согласование которых занимает много времени) и больше гибкости в рамках этого процесса.
- С другой стороны, действующая политика содержит недостаточно указаний по проведению сопоставительного анализа эффективности процессов закупок – необходимо собирать больше данных и проводить более глубокий анализ, например, для определения степени конкурентности процесса закупок, мониторинга количества участников торгов или определения способа расчета экономии в случае использования того или иного из сопоставляемых методов.
- В процессе принятия решения о выборе метода следует, помимо всего прочего, учитывать затраты участников торгов на соблюдение предъявляемых требований.
- Следует разрешить запрашивать предложения консультантов на местном языке. Рассмотрение этих предложений следует поручить Оценочной комиссии.
- В Руководстве по закупкам следует конкретизировать определение «существенного превышения» сметных расходов; необходимо четко указать, какое увеличение цены (в процентах) по сравнению с предварительной сметой считается приемлемым.
- Заключение прямых контрактов играет определенную роль, поэтому следует расширить мониторинг соотношения между долями контрактов, заключаемых на конкурсной основе, и прямых контрактов.
- Как указано ниже, могут возникнуть обоснованные претензии и чрезвычайные ситуации, с которыми понадобится разбираться в экстренном порядке. Однако возникновение подобных ситуаций следует свести к минимуму за счет более тщательного планирования закупок и использования более гибких методов, таких, как рамочные соглашения, для ускорения заключения контрактов.

Использование страновых систем

- Ввиду того, что в странах, в которых ведёт свою работу Всемирный банк, законы о закупках отличаются друг от друга, Банку следует проанализировать национальные системы закупок и определить, в какой мере страны могут применять свои собственные законы о закупках к проектам, финансируемым Всемирным банком.
- Использование страновых процедур может ускорить осуществление проекта и способствовать более плавному протеканию процесса закупок. В частности,

заинтересованные стороны обратились к Всемирному банку с просьбой использовать национальные или местные определения «совместного предприятия» вместо определения, используемого Всемирным банком в настоящее время.

- Заемщики хотели бы, чтобы в процессе закупок к ним относились как к партнерам, и рассчитывают, что Всемирный банк будет уважать их точку зрения.
- Анализируя, как в реальности действует политика в области закупок, необходимо уделить более пристальное внимание стимулирующим и дестимулирующим мерам. Например, если после двух неудачных попыток провести конкурсные торги даётся разрешение заключить контракт напрямую, это может нанести ущерб процессу закупок на конкурентной основе.
- Ещё одной проблемой, с которой можно столкнуться при использовании страновых систем, является нехватка всеобъемлющих данных. Эту проблему необходимо решить.

Электронные закупки

- Участники разошлись во мнениях относительно электронных закупок. Некоторые видят в электронных закупках средство повышения прозрачности и эффективности, а также упрощения процесса.
- Однако другие считают электронные закупки преходящим увлечением и полагают, что традиционные системы по-прежнему будут востребованы. Поэтому не стоит торопиться с принятием конкретных решений.
- Выгоды прозрачности тоже могут быть преувеличены: чрезмерная прозрачность может привести к сговору. Недостаток прозрачности не позволяет обеспечить однородную конкурентную среду.
- Возможно, в зависимости от ситуации, следует рассматривать возможность постепенного, частичного или отсроченного процесса обеспечения прозрачности.
- Тем не менее, Банк имеет возможность помочь клиентам расширить знания об электронных закупках и разработать средства обмена опытом, например, электронные доски объявлений.
- Говоря о других технологиях, заинтересованные стороны отметили необходимость расширить охват портала Всемирного банка для связи с клиентами Client Connection и включить в него больше закупочных функций.

Нестабильные и затронутые конфликтами государства, чрезвычайные ситуации

- Одной из проблем, требующих решения, является установленное Банком ограничение на наем государственных служащих. Это ограничение может иметь решающее значение в нестабильных и затронутых конфликтами государствах с ограниченным кругом опытных и компетентных сотрудников.
- Кроме того, следует признать возможность возникновения чрезвычайных ситуаций, однако необходимо разработать их определение и свести к минимуму соответствующие потребности за счёт совершенствования опережающего планирования закупок.

Наращивание потенциала и укрепление руководства государственным сектором

- Чрезвычайно важно преодолеть ограниченность потенциала. Долгосрочная программа решения проблем нехватки потенциала должна стать одним из элементов всеобъемлющей административной реформы. В идеале, реформирование системы закупок и наращивание потенциала происходят в рамках тщательно продуманной страновой стратегии, носящей комплексный характер и осуществляемой с участием партнеров.
- В целях преодоления ограниченности потенциала Банку необходимо уйти от «банкоцентричной» подготовки кадров, которую он осуществляет в настоящее время. Необходимо, чтобы подготовка охватывала этап, предшествующий подаче конкурсной заявки, и предусматривала, в особенности, обучение подготовке технических спецификаций и ТЗ для найма консультантов, а также инструктаж технических специалистов и инженеров по вопросам закупок.
- В страновых представительствах Всемирного банка могут быть открыты учебные курсы по вопросам закупок. Электронный форум по вопросам закупок и база данных о передовых методах закупок также могут способствовать наращиванию потенциала и распространению знаний о процедурах закупок Всемирного банка.

Анализ рынка (состояние рынков, конкуренция, влияние, особенно на местную индустрию)

- Необходимо уделить больше внимания порядку оценки конкурентного характера конкурсных торгов, в том числе мониторингу количества участников торгов.

Охват всего цикла закупок

- Участники активно поддержали распространение политики Банка на этап, следующий за подачей заявки на конкурс, – управление контрактом и его административное обеспечение – путем осуществления мониторинга исполнения контракта.

Необходимо, чтобы страны-заемщицы или независимые третьи стороны осуществляли мониторинг целевого использования средств, а Всемирный банк давал руководящие указания по этим вопросам на основе опыта и наилучшей практики. В качестве показателей для измерения эффективности следует принять осуществление согласованных мер и успешное достижение целей развития проектов.

Прозрачность, доступ к информации, гражданское общество, аудит, разрешение споров

- Необходимо обеспечить институциональную независимость ведомств, на которые возлагается рассмотрение жалоб участников торгов и разрешение споров с их участием. Эти аспекты – споры и жалобы – должны быть учтены на этапе цикла закупок, касающемся исполнения контракта.

Мошенничество и коррупция

- В 1996 году Банк впервые включил в принципы своей политики положения о противодействии мошенничеству и коррупции; теперь же ему следует более тщательно проанализировать воздействие этих положений. Возможно, вместо того, чтобы продолжать придерживаться нынешнего подхода, лучше было бы ввести эффективные профилактические нормы в конкурсную документацию.

Гармонизация

- Были выражены различные мнения о необходимости повышения уровня гармонизации процедур, применяемых донорами, МБР и т.д. По мнению некоторых участников, правила закупок, разработанные Банком, служат иной цели, и поэтому их унификация для всего спектра клиентов Банка невозможна.

Роль Банка (внутренняя организация, функции и сферы ответственности, подбор персонала, профессионализация, эффективность, фидуциарные обязательства, обзоры, результативность, процессы и споры)

- Иногда Банк оказывается излишне вовлеченным в процесс закупок: ему необходимо ограничить входящий и исходящий поток корреспонденции, а вместо этого создать каналы менее официального общения для решения любых возникающих проблем.
- Следует проводить меньше предварительных рассмотрений и полагаться на хорошо укомплектованные группы реализации проектов.
- Все изменения политики Банка в области закупок, которые станут результатом этого обзора, в будущем, без сомнения, будут претворены в жизнь, однако при этом ещё предстоит найти ответы на многие вопросы о том, как эти изменения повлияют на текущие проекты, и каким образом будет осуществляться обучение в новой системе.
- Заинтересованные стороны обратились к Всемирному банку с просьбой повысить прозрачность его внутренних норм обзора документов по закупкам, а также прозрачность норм, регламентирующих эффективность его собственной деятельности.