

**Окончательный вариант**

**НЕЗАВИСИМЫЙ ОТДЕЛ ОЦЕНКИ  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД**

**ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИЙ  
ВСЕМИРНЫЙ БАНК**

**Республика Таджикистан**

**Оценка процесса ПРСП и договоренностей в рамках ПРГФ**

6 июля 2004 года

Содержание	Стр.
Сокращения и акронимы.....	4
Резюме для руководства.....	6
I. Введение.....	16
II. Общая информация о стране.....	17
A. Политическая ситуация.....	17
B. Положение с бедностью.....	18
C. Экономические показатели и меры политики.....	20
D. Ограничения, налагаемые имеющимся потенциалом.....	22
III. Процесс ПРСП.....	23
A. Соответствие условиям.....	23
B. Применение базовых принципов.....	255
C. Предварительные данные о результатах.....	37
IV. Поддержка со стороны Всемирного банка.....	39
A. Программа Всемирного банка в Таджикистане.....	40
B. Поддержка разработки ПРСП Всемирным банком.....	41
C. Согласование деятельности Всемирного банка с ПРСП.....	44
D. Другие вопросы.....	52
V. Поддержка со стороны МВФ.....	54
A. Общий обзор договоренности ЕСАФ/ПРГФ 1998–2001 годов.....	55
B. Вклад в процесс ПРСП.....	58
C. Процесс разработки программы.....	62
D. Меры политики и результаты деятельности относительно прогнозов программ.....	67
VI. Сотрудничество между МВФ и Всемирным банком.....	75
A. Роль совместной оценки сотрудников.....	75
B. Сотрудничество в отношении операций в стране.....	76
C. Сотрудничество с другими международными партнерами.....	78
VII. Основные заключения и уроки.....	79
Вставки	
1. Общие сведения о ПРСП.....	24
2. Базовые принципы процесса ПРСП.....	26
3. Доклад НПО по оценке бедности. Рекомендации по реформе государственного управления.....	30
4. Представление замечаний по ПРСП.....	42
5. Ключевые характеристики ПРГФ.....	55

6. Опыт договоренности на 1998–2001 годы между МВФ и Таджикистаном. Какие уроки вынесли сотрудники МВФ? .....	57
7. Макроэкономические и смежные проблемы в «Докладе НПО по оценке бедности» .....	60
<b>Рисунки</b>	
1. Рост реального ВВП и инфляция .....	20
2. Внешние условия торговли .....	20
3. Совокупный внешний долг .....	21
4. Число донорских организаций в Таджикистане .....	34
5. Предоставление ОПР Таджикистану .....	34
6. Таджикистан. Дефицит бюджета с учетом грантов .....	72
7. Таджикистан. Доходы и гранты .....	72
8. Таджикистан. Расходы и чистое кредитование .....	73
<b>Таблицы</b>	
1. Распределение беднейших и богатейших квинтилей населения по месту жительства .....	20
2. Целевые показатели сокращения бедности .....	37
3. Государственные расходы на социальные услуги .....	38
4. Бюджет сектора государственного управления, среднесрочные прогнозы .....	69
<b>Приложения</b>	
I. Результаты обследования .....	84
II. Отдельные таблицы .....	89
A1. Показатели бедности в Таджикистане .....	89
A2. Таджикистан. Отдельные экономические показатели .....	90
A3. Хронология важнейших событий, связанных с процессом ПРСП .....	91
A4. Таджикистан. Выделение ресурсов в рамках ПРСП и Программы государственных инвестиций (ПИ) .....	92
A5. Перечень текущих проектов (по состоянию на ноябрь 2003 года) .....	93
A6. Программа кредитования МАР, 2003–2005 финансовые годы .....	94
A7. Триггерные условия КАС, 2003–2005 финансовые годы .....	95
A8. Основные контрольные показатели текущего контроля за реализацией КАС относительно ПРСП .....	96
A9. Основные события в отношениях с МВФ .....	97
A10. Макроэкономические основы .....	98
A11. Техническая помощь МВФ, 1998–2003 годы .....	99
A12. Предъявляемые структурные условия в программах, поддерживаемых ресурсами МВФ .....	100
III. Таджикистан. Обзор ключевых областей ПРСП и контрольных показателей .....	101
IV. Оценка адаптации внутреннего процесса разработки и анализа политики МВФ ..	105
V. Список опрошенных лиц .....	109
Литература .....	113

## Сокращения и акронимы

АзБР	Азиатский банк развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВКБ ООН	Верховный комиссар ООН по делам беженцев
ГКС	Государственный комитет статистики
ГОК	Группа обеспечения качества
ДМР	Департамент международного развития (Соединенное Королевство)
ДОО	Департамент оценки операций
ДОП	Документ об основах политики
ДРГ	Департамент по вопросам развития за границей
ДСС	Документ по стратегии страны
ЕСАФ	Механизм расширенного финансирования структурной перестройки
ЕСМАП	Программа содействия управлению энергетическим сектором
ЕЦА	Региональное управление по странам Европы и Центральной Азии
КАС	Стратегия содействия стране
КГ	Консультативная группа
КП	Координационное подразделение (для подготовки ПРСП)
КППСБ	Кредит на поддержку программ сокращения бедности
ЛСМС	Обследование уровня жизни и системы измерения показателей
МВФ	Международный Валютный Фонд
МСП	Мелкие и средние предприятия
МФ	Министерство финансов
МФО	Международная финансовая организация
МЭ	Министерство экономики
МЭФП	Меморандум об экономической и финансовой политике
НБТ	Национальный банк Таджикистана
НОО	Независимый отдел оценки
НПО	Неправительственная организация
ОГО	Организация гражданского общества
ОГР	Обзор государственных расходов
ООГЗ	Обзор по результатам оценки системы государственных закупок
ООН	Организация Объединенных Наций
ООС	Общая оценка страны
ОТО	Объединенная таджикская оппозиция
ОУЖТ	Обследование уровня жизни населения Таджикистана
ОФПС	Оценка финансовой подотчетности страны
ПГИ	Программа государственных инвестиций
П-ПРСП	Предварительный ПРСП
ПРГ	Президентская рабочая группа
ПРГФ	Механизм сокращения бедности и содействия экономическому росту
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПРСП	Документ по стратегии сокращения бедности
ПСИА	Анализ бедности и социального воздействия
РГ	Рабочие группы

РГС	Рабочая группа по сектору
РИО	Развитие по инициативе общин
САК	Кредит на структурную перестройку
СОС	Совместная оценка сотрудников
СПБ	Среднесрочные параметры бюджета
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ХИПК	Бедные страны с высоким уровнем задолженности
ЦРТ	Цели в области развития на рубеже тысячелетия
ЭСР	Управление экономической и секторной работы (Всемирный банк)
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития

## РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

### Общий обзор

После распада Советского Союза Таджикистан пережил бурное десятилетие, которое было отмечено продолжительной гражданской войной и резким падением доходов и уровня жизни населения. Гражданская война и значительный отток квалифицированных кадров из страны отразились на экономической инфраструктуре и потенциале государственного аппарата. После подписания мирного договора, ознаменовавшего окончание войны, в 1997 году набрали темп экономические реформы. С 1998 года реальный ВВП рос быстрыми темпами, хотя его стартовая позиция и была невысока, и произошла некоторая стабилизация макроэкономики.

В ПРСП устанавливается целевой показатель сокращения доли населения, живущего за чертой бедности, с 83 процентов в 2001 году до 75 процентов в 2006 году и 60 процентов к 2015 году. Стратегия сокращения бедности предусматривает: (i) экономический подъем за счет экспорта и трудоемких технологий с увеличением опоры на частный сектор; (ii) эффективное и справедливое предоставление базовых социальных услуг; (iii) адресную поддержку беднейших групп населения; (iv) эффективное управление и совершенствование системы социальной безопасности.

Руководство Таджикистана рассматривает ПРСП главным образом как средство привлечения внешней помощи на цели развития.

### Применение базовых принципов

Подход ПРСП соответствовал условиям Таджикистана, принимая во внимание слабую фактическую заинтересованность страны в проводимых экономических реформах, отсутствие форума для участия широкого круга заинтересованных сторон в обсуждении политики и слабую координацию внешней помощи на цели развития.

ПРСП готовился в рамках тщательно организованного, *направляемого государством* процесса, который предусматривал *наличие широкого круга участников*, в том числе отраслевых министерств, ученых и представителей организаций гражданского общества (ОГО). Важной особенностью процесса было региональное участие; по всей стране было проведено множество семинаров и конференций для обсуждения памятных записок по секторам, подготовленных рабочими группами по секторам. В дополнение к официальным региональным консультациям был предпринят ряд других инициатив: финансируемая за счет средств доноров объединенная группа НПО «Каунтерпарт Консорциум Таджикистан» (Counterpart Consortium Tajikistan) провела работу по выяснению точек зрения местных НПО и локальных общественных образований на бедность, которые она затем собрала в основополагающем документе «Доклад НПО по оценке бедности»; а Всемирный банк и Азиатский банк развития поддержали исследование «Голоса бедных», в котором приводились качественные результаты опросов беднейших сегментов населения.

Процесс ПРСП внес некоторую степень открытости в процесс разработки политики, но за пределами правительства мало кто знаком с окончательной редакцией этого документа. Кроме того, роль коллегиальных методов работы в процессе реализации и текущего контроля, а также в отношении будущих последовательных вариантов стратегии не была определена правительством и является поводом для озабоченности заинтересованных сторон. НПО охарактеризовали свои взаимоотношения с правительством как «постепенно сходящие на нет» после составления ПРСП.

В ПРСП *признается многоаспектный характер бедности*, что следует из использования ее широкого определения, чтобы охватить связанные и не связанные с доходами аспекты бедности (включая показатели, с помощью которых измеряется благосостояние и оценивается доступ к социальным услугам). В ПРСП также подчеркиваются различия в степени распространения бедности между географическими районами.

Для комплексного решения проблем бедности в ПРСП предложен сквозной межсекторный подход, в соответствии с которым, например, совершенствование инфраструктуры должно увязываться с улучшением социальных услуг, и наоборот. Организация работы над ПРСП в рамках девяти рабочих групп «по секторам» под руководством общего Координационного комитета способствовала формированию всестороннего представления о ситуации. Вместе с тем в некоторых областях более широкий охват и более подробное обсуждение могли бы придать ПРСП большую внутреннюю согласованность (это касается, например, препятствий для развития частного сектора и связей между официальным и неофициальным секторами).

ПРСП исходит из сокращения бедности в *долгосрочной перспективе*, и его ключевые целевые показатели увязаны с ЦРТ. Однако как руководство к действию он *недостаточно ориентирован на достижение конкретных результатов*, поскольку подавляющее большинство установленных в нем показателей относятся к процессам и мерам политики, а не к результатам. Кроме того, не установлено четких приоритетов в деятельности государства, и нет согласованности между ПРСП и правительственной программой государственных инвестиций, причем ни один из этих документов в достаточной мере не интегрирован в государственный бюджетный процесс. Центральное положение среди организационно-правовых механизмов текущего контроля за осуществлением ПРСП занимает Группа по реализации, которая приступила к работе в первой половине 2003 года. Совместно с другими ведомствами Группа занимается разработкой более конкретного набора показателей, в том числе для оценки промежуточных результатов.

Недостатком ПРСП, который отрицательно сказывается на его ориентации на результаты, является неадекватное определение приоритетов. Все основные вопросы в той или иной форме охвачены, но приоритеты действий государства, необходимых для

достижения поставленных целей, обозначены недостаточно определенно. В ПРСП подчеркивается решающее значение реформы системы управления государственными расходами для повышения ориентации государственного бюджета на сокращение бедности. Отмечаются три ключевых элемента, которые нуждаются в укреплении: среднесрочные параметры бюджета (СПБ), программа государственных инвестиций (ПГИ) и подготовка годового бюджета.

ПРСП *ориентирован на партнерство*, обеспечивая отправную точку для взаимодействия доноров с правительством. Вместе с тем в нем не предусмотрена основа для согласования оказавшихся существенными расхождений между предпочтениями правительства (высший приоритет отдается развитию инфраструктуры) и тем, что готовы финансировать доноры (расходы на социальные секторы и системы социальной защиты).

В объеме и структуре внешней помощи Таджикистану в последнее десятилетие наблюдалась значительная эволюция от преимущественно гуманитарной помощи к помощи, направленной в первую очередь на цели развития, которая предоставляется все большим числом доноров. Доноры в той или иной степени участвовали в подготовке ПРСП, главным образом представляя замечания к материалам, касающимся секторов, которые распространялись рабочими группами по секторам. В целом у доноров сложилось ощущение, что их вклад был учтен при подготовке ПРСП.

Существуют некоторые свидетельства того, что доноры согласуют свои программы с целями ПРСП, однако без четких связей с конкретной системой мер политики ПРСП. В ходе обсуждений с членами миссии по оценке некоторые доноры отметили, что отсутствие строгих приоритетов в ПРСП позволяло донорам с легкостью увязывать свою программу с той или иной целью ПРСП.

### **Предварительные результаты**

Официальные органы сообщили членам миссии по оценке о том, что в рамках имеющихся возможностей они реализуют меры, определенные в «матрице мер экономической политики» ПРСП, и назвали недостаток внешнего финансирования главным фактором, препятствующим реализации этих мер. Все опрошенные министерства указали, что их бюджеты на 2003 год и готовящиеся предложения на 2004 год основаны на ПРСП. Вместе с тем у миссии по оценке сложилось мнение, что в работе по интеграции ПРСП, ПГИ, СПБ и государственного бюджета, не произошло существенных сдвигов. Это важная задача, поскольку, по всей видимости, ПРСП и ПГИ в настоящее время устанавливают разные приоритеты.

Попытка правительства обеспечить более действенную координацию помощи доноров привела к умножению числа подразделений, в обязанности которых входит взаимодействие с донорами. Результатом этого стало дублирование функций и сфер ответственности.



## **Поддержка Всемирного банка**

*Разработка ПРСП.* Роль Всемирного банка в поддержке разработки ПРСП признается и высоко оценивается как в правительстве, так и за его пределами. Сотрудники Всемирного банка (включая штат местного отделения и сотрудников, специализирующихся на конкретных секторах) представили полезные замечания к проекту ПРСП, оказывали содействие рабочим группам в подготовке семинаров и консультаций с представителями гражданского общества, а также помогли ознакомить высших чиновников государственного аппарата с оптимальной практикой решения проблем бедности, проведя серию семинаров в Москве и Будапеште.

Основная часть помощи Всемирного банка была предоставлена по результатам Доклада по оценке бедности, вышедшего в июне 2000 года, который представлял собой четко аргументированный аналитический документ. Хотя этот доклад предшествовал ПРСП, он заложил основу, на базе которой официальные органы могли формулировать свои предложения и меры для ПРСП. В докладе устанавливались контрольные показатели черты бедности и подчеркивались стратегические проблемы, которые требовалось решить в таких секторах/областях, как рынок труда, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита и управление. Доклад не затрагивал вопросы энергетики, инфраструктуры и развития частного сектора.

В отношении оценки различий между секторами проведенные миссией по оценке обсуждения с представителями рабочих групп по ПРСП выявили, что деятельность Всемирного банка в сфере образования, анализа бедности, социальной защиты, здравоохранения, энергетики и сельского хозяйства/земельной реформы была оценена наиболее высоко, поскольку имела непосредственное отношение к ПРСП. В то же время развитие частного сектора, проблемы финансового сектора, водоснабжения и транспорта хотя и считаются, возможно, значимыми, но материалы по этим секторам в наименьшей степени сказались на окончательном виде ПРСП.

*Согласование помощи Всемирного банка с приоритетами ПРСП.* В документе КАС для Таджикистана, представленном в феврале 2003 года, стратегия помощи, которая была сформулирована после ПРСП, рассчитана на среднесрочную перспективу в 5–6 лет и потому хорошо согласуется с долгосрочной перспективой ПРСП. Руководящие принципы КАС соответствуют четырем упомянутым выше основам, или элементам, ПРСП, и это соответствие находит дополнительное отражение в сферах основного внимания программы кредитования Всемирного банка: сочетание ссуд на проведение преобразований и инвестиционного кредитования в социальных секторах (образование и здравоохранение), сельском хозяйстве, управлении водными бассейнами, банковской системе, в сфере поддержки частного сектора и муниципальной инфраструктуры. Работа в области экономики и отдельных ее секторов представляет собой ключевой элемент поддержки ПРСП со стороны Всемирного банка. Для того чтобы содействовать повышению эффективности управления, Всемирный банк сосредоточит свои усилия на реформе управления государственным сектором, включая реформу государственной службы и укрепление

таможенного и налогового управлений, а также на совершенствовании бюджетного процесса.

Проводимый в настоящее время обзор государственных расходов (ОГР) является ведущим направлением работы, обеспечивающим расстановку приоритетов, отсутствовавшую в ПРСП, особенно в отношении выделения основных статей расходов или программ, которые должны быть поддержаны в бюджете. Все потенциальные действия/направления деятельности Всемирного банка нацелены на решение одной и той же базовой проблемы, которая была обозначена на этапе составления ПРСП: укрепление слабого институционального потенциала Таджикистана. Всемирный банк расширяет свою программу аналитической работы, которая может оказать существенную помощь на этапе реализации ПРСП. Все основные мероприятия, не связанные с кредитованием, связаны с важнейшими ключевыми аспектами ПРСП. Это, в частности, Обзор условий ведения коммерческой деятельности и инвестиционного климата, Обзор государственных расходов, Обследование уровня жизни и системы измерения показателей и обновление данных по бедности, Обзор расходов социального сектора (завершен) и Обзор сектора образования (завершен).

Ключевым аспектом КАС является то, что в основе этой стратегии лежит подход на базе развития по инициативе общин (РИО). В ходе обсуждения КАС на Исполнительном совете было указано на рискованный характер такого подхода, но при этом было высказано общее мнение, что он играет определенную роль в данной стране, а также была подчеркнута важность рассмотрения более широкой программы обеспечения экономического роста и его источников в будущем. Членами Совета были, в частности, выделены следующие риски: значительная концентрация полномочий на уровне центрального правительства, ограниченные практические возможности координации между центральным правительством и местными органами самоуправления и ограниченность опыта прошлой деятельности Всемирного банка в данной области. Проведенные миссией по оценке обсуждения с НПО и выезды на места за пределами Душанбе подтвердили наличие серьезных проблем и рисков для подхода на базе РИО: (i) включение факторов, определяющих ограничения потенциала как на местном уровне, так и в центре (столица страны и областные центры); (ii) ограничения, препятствующие быстрому росту масштабов проводимой деятельности, необходимому для содействия достижению целевых показателей ПРСП, привязанных к определенным срокам; (iii) необходимость увязывания проектов РИО или программ других доноров, реализуемых в стране.

*Укрепление потенциала при реализации ПРСП.* В 2003 году Всемирный банк утвердил грант на поддержку реализации ПРСП и разработку показателей текущего контроля для ПРСП. В рамках гранта техническая помощь направляется группе ПРСП в Администрации президента, которая была создана, чтобы координировать реализацию ПРСП. Сделанный Институтом Всемирного банка выбор Таджикистана в качестве целевой страны для своих программ по укреплению потенциала должен создать возможности для подготовки и глобального заочного обучения занимающих

ключевые посты государственных должностных лиц и ориентировать такую деятельность на поддержку целей ПРСП. Возможности регионального обучения и семинары в узловом офисе Всемирного банка в Казахстане, а также в рамках других текущих мероприятий по ПРСП, например, в Кыргызской Республике, также могут сыграть важную роль.

Для того чтобы обеспечить действенную поддержку процесса ПРСП, миссия по оценке выделяет пять других областей, заслуживающих пристального внимания Всемирного банка.

*i) Создание более прочного партнерства с другими донорами по проблемам ПРСП.* На заседании КГ в Душанбе в мае 2003 года Всемирный банк непосредственно приложил усилия к тому, чтобы обсуждения велись в контексте ПРСП. Всемирному банку следует и далее использовать работу КГ для содействия выявлению общих приоритетов и мер политики и продолжения этого процесса в течение всего года с обсуждением проблем политики и реализации на уровне доноров/правительства.

*ii) Текущий контроль за действенностью поддержки Всемирного банка на этапе реализации ПРСП.* Для этого необходим целостный подход: как интегрировать деятельность в рамках нового гранта на реализацию в разработку связей текущей деятельности по проекту с проблемами бедности и каковы оптимальные способы решения проблем бедности, которые отражены в основных исследованиях РЭС, — все это представляет собой важнейшие аспекты роли Всемирного банка в поддержке реализации ПРСП.

*iii) Определение последовательности работы Всемирного банка над ПСИА.* Официальные лица правительства сообщили миссии по оценке, что ПСИА по энергетике и земельной реформе проведены не были, тем не менее условия, предъявляемые в отношении тарифов (на природный газ), были согласованы без того, чтобы воспользоваться преимуществами подготовки ПСИА по энергетике.

*iv) Назначение ответственного за работу по ПРСП в программе Всемирного банка.* В офисе в Душанбе нет специально выделенного или назначенного лица, ответственного за проблемы ПРСП.

*v) Взаимодействие с узловым центром.* Всемирный банк осуществляет руководство деятельностью в Таджикистане через узловой центр в г. Алматы (Казахстан). В результате возникает особая задача поддержания тесного и интенсивного трехстороннего обмена информацией.

## **Поддержка МВФ**

Сотрудники МВФ, особенно постоянный представитель, оказали существенную поддержку официальным органам в подготовке П-ПРСП, но при этом в меньшей степени участвовали в процессе подготовки ПРСП. В частности, они не принимали

участия в процессе консультаций, организованном правительством; сотрудники рассматривали его главным образом как дело заинтересованных сторон внутри страны. Тем не менее в ПРСП отразилось влияние МВФ на макроэкономическую основу документа; например, в нем указывается, что денежно-кредитная политика будет определяться программой, поддерживаемой ресурсами ПРГФ (на тот момент находившейся в процессе согласования).

Включение «макроэкономического регулирования» в качестве одной из девяти рабочих групп по «секторам» гарантировало определенное обсуждение макроэкономических вопросов в процессе консультаций по ПРСП, в том числе в Докладе НПО по оценке бедности. Некоторые политические рекомендации, содержащиеся в Докладе НПО, свидетельствуют о подходе к управлению экономикой, который опирается в большей степени на прямое вмешательство государства, чем на рынок, а в других рекомендациях подчеркивается значение более прочных институциональных механизмов и большей прозрачности как принципиально важных элементов надежной макроэкономической основы. Поднятые вопросы показывают, что сотрудники МВФ потенциально могут сыграть полезную роль в улучшении осведомленности более широкого круга заинтересованных сторон о макроэкономических проблемах и в привлечении к обсуждению экономической политики более широкого круга участников.

Авторы настоящего доклада пришли к выводу о том, что техническая помощь МВФ в целом согласуется с приоритетами и задачами, определенными в ПРСП. В последние годы сферы, на которые распространялась такая помощь, включали: реорганизацию банков, налоговую политику и систему сбора налогов, управление внешним долгом, денежно-кредитные операции, макроэкономическую статистику и экономическое законодательство. Большая часть технической помощи тесно координировалась с деятельностью в рамках программы, например, содействие по ключевым элементам установленных условий в области структурных преобразований и/или помощь, направленная на устранение недостатков потенциала, выявленных в результате неудовлетворительного выполнения обязательств по программе.

В целом, были обнаружены свидетельства того, что внутренний процесс разработки и анализа политики МВФ в некоторых областях адаптировался к подходу ПРСП/ПРГФ — например, допущение альтернативных вариантов для достижения некоторых целей программы и внимание, уделяемое руководящим принципам в отношении рационализации предъявляемых структурных условий. Вместе с тем в других областях, особенно связанных с бюджетной гибкостью и ПСИА, практически не наблюдалось признаков движения в сторону заметно «иного способа ведения дел», предполагаемого подходом ПРСП/ПРГФ.

*Участие и собственная заинтересованность страны.* Участие в разработке программ Таджикистана, поддерживаемых ресурсами МВФ, по-прежнему ограничивается достаточно узким кругом должностных лиц правительства и национального банка. Как правило, в центре обсуждений лежит проект «меморандума

об экономической и финансовой политике» (МЭФП), подготовленный сотрудниками МВФ. С точки зрения авторов настоящего доклада, такой подход не способствует повышению собственной заинтересованности правительства и создает риск сохранения зависимости от сотрудников МВФ. Сотрудникам и официальным органам рекомендуется установить график передачи официальным органам страны все большей ответственности за подготовку первоначального проекта МЭФП. У авторов настоящего доклада сложилось мнение, что программа, поддерживаемая ресурсами ПРГФ, играет ключевую роль в обеспечении определенной дисциплины в государственных финансах Таджикистана, но также возникло устойчивое ощущение, что основной причиной, по которой официальные органы примирились с некоторыми существенными аспектами этой программы, с которыми они не вполне согласны, было их представление о том, что иные действия с их стороны привели бы к сокращению помощи стране на цели развития.

*Меры налогово-бюджетной политики.* В последние годы происходил умеренный рост государственных расходов на социальные услуги, и в рамках текущей программы, поддерживаемой ресурсами ПРГФ, предполагается сохранение этой тенденции. В программе также предусматривается определенная компенсация домашним хозяйствам с низкими доходами, чтобы смягчить последствия повышения тарифов в энергетическом секторе, и в рамках предъявляемых программой условий недавно был установлен минимальный уровень государственных расходов. Что касается ориентации на стимулирование экономического роста, в ПРГФ уделяется больше внимания мерам в области управления (особенно прекращению вмешательства государственных должностных лиц в дела частных предприятий), чем налогово-бюджетным мерам.

Ключевая характеристика «надлежащей бюджетной гибкости» призвана создать в программах условия для более высокой допустимости увеличения государственных расходов (увязанных с задачами сокращения бедности), которые могут финансироваться неинфляционным путем (обычно за счет льготного внешнего финансирования). Хотя формальные предъявляемые условия программы не распространяются на льготные займы, существует общее понимание того, что внешние займы для финансирования ПГИ не будут превышать три процентов ВВП. Сотрудники МВФ обосновали такой лимит, исходя из необходимости обеспечения экономической приемлемости долга и устойчивости государственных финансов, а также ограничений, налагаемых имеющимися возможностями освоения средств. Вместе с тем ряд высших должностных лиц в правительстве подвергли сомнению обоснованность данного лимита, считая его произвольным. С точки зрения авторов настоящего доклада, обоснование трехпроцентного лимита должно быть более строго основано на количественной модели устойчивости, а также на анализе экономического роста.

*Предъявляемые структурные условия.* Общее число структурных условий сократилось, и их состав подвергся некоторым корректировкам. В частности, условие в отношении реструктуризации/приватизации государственных предприятий было снято, но сохраняются условия по конкретным секторам, которые считаются

значимыми для макроэкономической ситуации, особенно если другие МФО (особенно Всемирный банк) не ведут кредитных операций в данном секторе. В качестве основания для рационализации предъявляемых структурных условий сотрудники МВФ указывали на ограниченность потенциала, однако на практике под «рационализацией» понималось более четкое разделение труда со Всемирным банком.

*Анализ воздействия на социальные условия.* До сих пор не проведен ПСИА ни по одному из аспектов программы Таджикистана, поддерживаемой ресурсами МВФ, хотя в программах признавалось, что меры по ликвидации квазифискальных дефицитов в энергетическом секторе окажут серьезное неблагоприятное воздействие на благосостояние значительной части населения.

### **Сотрудничество между МВФ и Всемирным банком**

Таджикистан был страной, в которой осуществлялась экспериментальная реализация проекта «расширенного сотрудничества между Всемирным банком и МВФ», начатого в конце 1998 года. С формированием подхода ПРСП ожидалось, что сотрудники будут опираться на успехи, достигнутые в рамках этого пилотного проекта.

В целом сотрудники пытались — не всегда успешно — координировать свои программы работы. Сферы, в которых сотрудничество было очень результативным, включали поддержку правительства в обеспечении гарантий того, что приоритетный статус сектора образования в ПРСП повлечет за собой выделение надлежащих бюджетных ассигнований (на основе аналитической работы Всемирного банка). Хорошее сотрудничество также сложилось по проблемам, связанным с сельскохозяйственным сектором и земельной реформой, хотя на настоящий момент МВФ отошел от работы в этих областях. С течением времени наблюдалось улучшение сотрудничества по проблемам энергетического сектора, но оно могло бы быть и более тесным.

Сферы, в которых сотрудничество либо не было результативным, либо медленно приносило отдачу, включают ПСИА и проблемы политики в области расходов. Говоря о текущих проблемах, которые имеют существенное значение для вопросов бедности, сотрудники МВФ отметили, что они с нетерпением ожидали получения доклада по результатам обзора государственных расходов (ОГР), предпринятого сотрудниками Всемирного банка. Кроме того, произошла задержка с подготовкой ПСИА по энергетическому сектору, а это означает, что он будет проведен не до, а после реализации ряда важных мер политики.

Сотрудники МВФ и Всемирного банка поддерживают контакты с сотрудниками других международных финансовых учреждений, особенно АзБР, который является важным источником льготных займов для Таджикистана. Экономист от АзБР регулярно участвует в миссиях МВФ в качестве наблюдателя; обе стороны сообщили группе по оценке, что такой механизм оказался взаимовыгодным. По мнению авторов

настоящего доклада, более тесное сотрудничество между этими тремя учреждениями повысит действенность помощи, предоставляемой Таджикистану каждым из них, по крайней мере в трех областях: (i) в поддержке разработки эффективно функционирующей среднесрочной основы расходов, в которой ПГИ включена в бюджетный процесс (что требует более тесной координации различных направлений помощи, которую каждое из учреждений уже предоставляет в области бюджетного процесса и/или ПГИ); (ii) в реформе энергетического сектора (АзБР взял на себя ведущую роль в оказании помощи официальным органам, но его операции и предъявляемые условия не затрагивают квазифискальных операций, которые сотрудники МВФ и Всемирного банка выделили в качестве одной из серьезных проблем); (iii) ПСИА, где эти три учреждения могут сотрудничать, дополняя деятельность друг друга.

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В 1999 году Международный Валютный Фонд (МВФ) и Всемирный банк приняли порядок подготовки и реализации документов по стратегиям сокращения бедности (ПРСП), с тем чтобы усилить акцент на сокращении бедности в осуществляемых ими программах помощи странам с низкими доходами. В настоящем докладе рассматривается опыт Таджикистана в отношении процесса ПРСП, при этом особое внимание уделяется действенности поддержки этого процесса со стороны МВФ и Всемирного банка и степени, в которой деятельность этих двух учреждений в Таджикистане (как связанная, так и не связанная с кредитованием), отвечает целям подхода на базе ПРСП.

2. Таджикистан представил МВФ и Всемирному банку промежуточный ПРСП (П-ПРСП) в октябре 2000 года и полный вариант ПРСП в июне 2002 года. Для целей настоящей оценки, учитывая акцент на процессе ПРСП, особый интерес вызывает период 2000–2003 годов. Помимо этого, однако, рассматриваются и события 1990-х годов (особенно в период после окончания гражданской войны в 1997 году), в той мере, в какой они задавали контекст для последующего развития ситуации.

3. Настоящее целевое исследование по стране было предпринято совместно Независимым отделом оценки (НОО) МВФ и Департаментом оценки операций (ДОО) Всемирного банка. Оно послужит материалом для отдельных докладов, которые НОО и ДОО подготовят для Исполнительных советов своих организаций<sup>1</sup>. В докладе использованы материалы из целого ряда источников, в том числе: (i) официальные документы правительства Таджикистана; (ii) документы МВФ и Всемирного банка; (iii) интервью с сотрудниками МВФ и Всемирного банка; (iv) исследования по Таджикистану, подготовленные вне МВФ и Всемирного банка; (v) интервью с широким кругом заинтересованных сторон в Таджикистане и с представителями международных партнеров Таджикистана по развитию в ходе совместной миссии НОО/ДОО, посетившей страну в июне 2003 года. Полученные миссией данные были дополнены результатами проведенного в Таджикистане обследования заинтересованных сторон<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Техническое задание по оценке см. в документах “Issues Paper” НОО (размещен в Интернете по адресу [www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp](http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp)) и “Approach Paper” ДОО (размещен в Интернете по адресу [www.worldbank.org/oed/prsp](http://www.worldbank.org/oed/prsp)).

<sup>2</sup> В состав миссии входили г-н Чиди Чиката (НОО), г-н Джеффри Болкинд (консультант, ДОО), г-н Замир Исламшах (ДОО), г-жа Гульсара Пулатова (местный консультант) и г-н Владимир Дашко (переводчик). Г-н Билл Баттаиль (ДОО) присоединился к миссии во второй половине визита. Обследование проводилось под руководством г-жи Пулатовой, краткое изложение его результатов представлено в Приложении I. Доклад, который был передан для комментариев Правительству

(продолжение)



4. Остальная часть доклада построена следующим образом. Часть II содержит краткую обзорную информацию о политических и экономических событиях в период после обретения независимости в 1991 году, в том числе о ситуации с бедностью в конце 1990-х годов. Адекватность подхода ПРСП, применение основополагающих принципов и предварительные данные о результатах рассматриваются в части III. В части IV обсуждается действенность поддержки Всемирного банка, в том числе согласованность этой поддержки с целями подхода ПРСП. Действенность поддержки МВФ, включая соответствие программ с поддержкой за счет ресурсов механизма сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ) и существовавшего до него механизма расширенного финансирования структурной перестройки (ЕСАФ) целям ПРСП, оценивается в части V. В части VI рассматривается сотрудничество МВФ и Всемирного банка, в том числе совместные оценки сотрудниками (СОС) этих учреждений работы в рамках ПРСП и сотрудничества по проводимым в стране операциям. В части VII представлены основные выводы и уроки.

## II. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СТРАНЕ

### A. Политическая ситуация

5. После распада СССР в 1991 году Таджикистан пережил бурное десятилетие. В общегосударственном референдуме в марте 1991 года подавляющее большинство его граждан высказались за сохранение Союза. Однако в сентябре, когда Союз уже быстро распадался, правительство объявило республику суверенным государством. Обеспечение деятельности работающего и представительного правительства оказалось для новой администрации чрезвычайно сложной задачей.

6. В 1992 вспыхнула кровавая гражданская война. Она продолжалась более пяти лет, унесла 50 000 жизней и нанесла инфраструктуре ущерб, оцениваемый в 7 миллиардов долларов США. В 1997 году правительство и оппозиция подписали мирное соглашение, легализовавшее партии исламской оппозиции и предоставившее им 30 процентов мест в правительстве. По новой конституции, соглашение о которой было достигнуто между правительством и Объединенной таджикской оппозицией (ОТО), президент назначает премьер-министра, который возглавляет совет министров. Законодательная власть принадлежит двухпалатному парламенту (*Маджлиси Оли*), который состоит из Собрания представителей, насчитывающего 63 члена, избираемых всенародным голосованием, и Национального собрания, насчитывающего 33 члена, из которых 25 избираются депутатами *Маджлиса*, а 8 назначаются президентом. Для обеих палат установлен срок полномочий в пять лет. Структура органов

---

Таджикистана 2 февраля 2004 года, охватывает опыт Таджикистана по осуществлению процесса ПРСП/ПРГФ вплоть до середины 2003 года.

государственного управления Таджикистана остается крайне централизованной, и Администрация президента имеет широкие функции.

7. Мирное соглашение 1997 года принесло стране некоторую стабильность, позволив создать правительство, которое считается одним из наиболее представительных в данном регионе. Несмотря на действующий парламент и активную оппозицию, в Таджикистане сохраняется региональное и политическое соперничество, которое усугубляется неотложными социальными и экономическими проблемами, стоящими перед страной.

8. Отношения Таджикистана с другими странами региона имеют решающее значение как в экономическом, так и геополитическом плане. Не имея выхода к морю, Таджикистан зависит в этом отношении от сопредельных государств. Периодическое закрытие границ некоторыми из соседних стран (Узбекистаном, Казахстаном и Россией) наносило ущерб торговле. Недавние политические события в регионе также имели существенные последствия. Свержение движения «Талибан» в Афганистане повысило перспективы повышения стабильности на южной границе страны и в регионе в целом. Поддержка военной акции со стороны Таджикистана и его стратегическое расположение повысили значимость страны в глазах международного сообщества и укрепили его решимость добиться обеспечения стабильности в Таджикистане. Проявлением такой решимости стало крупное увеличение внешней помощи, обещанное международными донорами на заседании Консультативной группы, состоявшемся в Душанбе в мае 2003 года.

## **В. Положение с бедностью**

9. Таджикистан является одной из беднейших стран мира, где доход на душу населения в 2002 году составлял примерно 200 долларов США. По данным «Доклада о развитии человека за 2003 год» (*Human Development Report 2003*) ПРООН<sup>3</sup>, среди 175 стран мира Таджикистан занимает 113-е место. Несмотря на широкое распространение материальной бедности, показатели уровней грамотности, образования, состояния здоровья и младенческой смертности лучше, чем во многих других странах с низкими доходами. Тем не менее индекс развития человеческого потенциала Таджикистана был одним из самых низких среди республик бывшего СССР.

10. Исходя из уровня бедности, предложенного Государственным комитетом статистики (ГКС), примерно 83 процента населения считаются бедными, а 33 процента

---

<sup>3</sup> Этот индекс основан на показателях продолжительности жизни, уровня полученного образования и реальных доходов.

— крайне бедными<sup>4</sup>. Оценка бедности, предпринятая Всемирным банком в конце 1999 года, содержала качественно представленный анализ данных и тенденций, основанный на результатах Обследования уровня жизни населения Таджикистана (ОУЖТ), проведенного в том же году. В нем дается следующая общая картина.

- Степень неравенства, по-видимому, ниже, чем в других странах региона, однако в последнее время оно увеличивается; коэффициент Джини вырос с 0,3 в 1989 году до примерно 0,5 в 1999 году.
- Имеются существенные региональные различия в отношении бедности; бедность распространена в Душанбе намного меньше, чем в остальной части Таджикистана (таблица 1).
- Распространенность бедности среди различных демографических групп показывает, что наиболее уязвимой группой являются дети. В Докладе по оценке бедности представлены данные о том, что чем больше число детей в домашнем хозяйстве, тем выше вероятность того, что оно находится за чертой бедности. Еще одной группой, в которой широко распространена бедность, оказались пожилые люди; показатели бедности были особенно высокими в случае, когда в одном домашнем хозяйстве или в семье, состоящей из нескольких поколений, есть трое или более пожилых людей.

11. ОУЖТ выявило более высокие показатели бедности среди женщин и обнаружило рост этого гендерного неравенства. Большая распространенность бедности среди женщин частично отражает тот факт, что в результате гражданской войны значительная доля безработных женщин оказалась во главе своих домашних хозяйств. Обследование, проведенное сотрудниками Верховного комиссара ООН по делам беженцев в 1996 году, показало, что крах системы социальных пособий и социальных услуг дополнительно осложнил положение женщин. Возглавляемые женщинами домашние хозяйства имели меньшие возможности для пользования землей, системами орошения и имели меньше домашнего скота. Они также имели меньшие гарантии обеспеченности продуктами питания и более низкий месячный доход по сравнению с домашними хозяйствами с мужчиной во главе<sup>5</sup>. Ведущая в настоящее время работа по обновлению результатов ОУЖТ предоставит ценные

---

<sup>4</sup> Это показатель доли малоимущих в общей численности населения, который основан на минимальной потребительской корзине, оцененной в 20 000 таджикских рублей (что на момент оценки составляло эквивалент 15 долларов США) для бедных и 10 000 таджикских рублей для очень бедных. Другие показатели распространенности бедности см. в таблице А1 Приложения II.

<sup>5</sup> Верховный комиссар ООН по делам беженцев и организация Relief International.

данные для анализа тенденций в отношении бедности, наблюдавшихся после исследования по оценке бедности 2000 года.

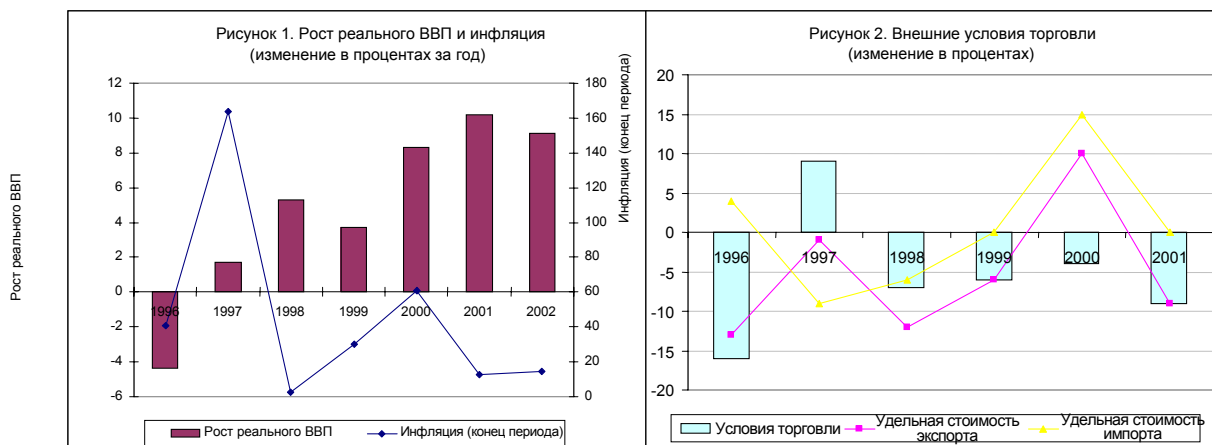
Таблица 1. Распределение беднейших и богатейших квинтилей населения по месту жительства

	Беднейшие 20 процентов населения	Богатейшие 20 процентов населения	Все население Таджикистана
Все население	100,0	100,0	100,0
Городское население	18,5	29,7	21,9
Душанбе	2,1	14,5	6,4
ГБАО	6,9	1,3	3,9
РРП	19,2	36,4	25,3
Ленинабад	26,1	22,8	26,1
Хатлон	45,7	25,0	38,1

Источник: World Bank (2003).

### С. Экономические показатели и меры политики

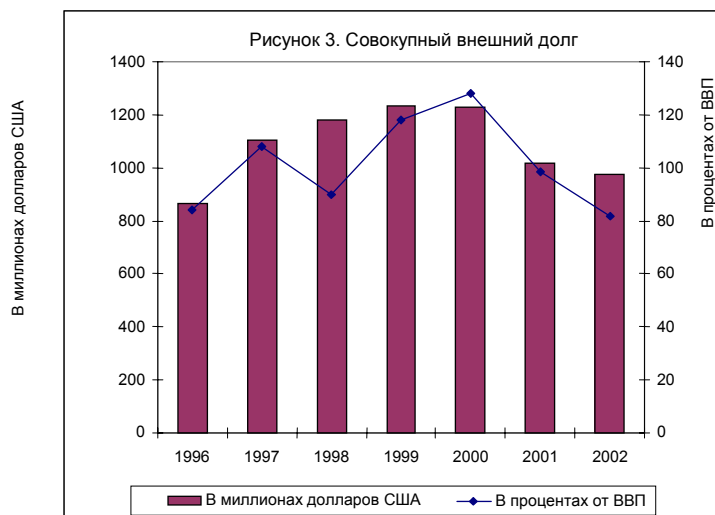
12. Программы экономических реформ, проводимые руководством страны при поддержке МВФ, Всемирного банка и других многосторонних и двусторонних доноров, набрали темпы после окончания гражданской войны в 1997 году. С того времени наблюдался устойчивый рост реального ВВП, а темпы инфляции были снижены с трехзначных уровней до низких двузначных показателей (рисунок 1). Тем не менее экономика по-прежнему очень подвержена внешним потрясениям, в том числе связанным с условиями торговли (рисунок 2).



Источник: МВФ (доклады персонала и база данных издания ПРМЭ).

13. Для достижения целей макроэкономической стабилизации использовалась жесткая денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика в контексте программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, но периодические отклонения от намеченного курса денежно-кредитной политики — например, квазифискальные операции в форме выдачи центральным банком целевых кредитов — не позволяли добиться успехов в удержании инфляции на низком уровне.

14. За период с середины 1990-х годов Таджикистан добился существенной бюджетной консолидации, и общий дефицит бюджета (без учета государственных инвестиций, финансируемых за счет внешних источников) снизился с примерно шести процентов ВВП в 1996 году почти до нуля в 2002 году (таблица А2 Приложения II). Однако значительный объем квазифискальных операций (особенно в энергетическом и хлопковом секторах) вызывает обеспокоенность устойчивостью бюджета, а сочетание низких налоговых поступлений и высокого бремени обслуживания долга ограничивает возможности увеличения государственных расходов на меры по сокращению бедности. Достигнутые в последние годы соглашения о реструктуризации долга способствовали снижению отношения долга к ВВП (см. рисунок 3), но среднесрочные прогнозы указывают на сохранение высоких по отношению к государственным доходам объемов выплат по обслуживанию долга (которые, по оценкам, в 2002–2008 годах в среднем будут составлять примерно 20 процентов в год).



Источник: МВФ (база данных издания ПРМЭ).

15. Доля сельского хозяйства в совокупном ВВП снизилась с более чем трети примерно до четверти. Тем не менее оно остается крупнейшим сектором экономики и главным источником занятости, особенно в сельских районах, где проживает свыше 70 процентов населения. Реформы этого сектора не завершены, при этом широко распространено мнение, что именно дальнейшие меры по устранению перекосов

и факторов, мешающих инвестициям, имеют больше всего шансов обеспечить значительное сокращение бедности в стране<sup>6</sup>. В ПРСП в качестве основных препятствий указываются «вмешательство официальных органов в процесс ценообразования, закупок и сбыта», а также плохая инфраструктура.

16. Завершена приватизация мелких предприятий и достигнут определенный прогресс в реформировании крупных предприятий, но в нескольких ключевых секторах, включая энергетику, по-прежнему доминирующее положение занимают государственные предприятия.

#### **Д. Ограничения, налагаемые имеющимся потенциалом**

17. Из страны идет значительный отток квалифицированных кадров, который начался с гражданской войной и продолжается ввиду перспективы получения более высокой заработной платы за рубежом, главным образом в России. Низкая оплата труда и высокая текучесть рабочей силы являются серьезными барьерами на пути к укреплению потенциала органов государственного управления. Учитывая существующий уровень заработной платы, сохраняется проблема привлечения к государственной службе и удержания квалифицированных работников, — по имеющимся данным заработная плата учителя составляет примерно два доллара США в месяц, а оклад заместителя министра не превышает 20 долларов США в месяц. Низкий уровень заработной платы также способствовал институционализации коррупции, при которой использование служебного положения для получения экономической ренты становится механизмом обеспечения средств к жизни.

18. Проблема низкого потенциала и необходимость обращать особое внимание на его укрепление при разработке программ помощи занимала важное место практически во всех обсуждениях, которые проводила миссия по оценке с представителями сообщества доноров в Таджикистане.

19. В ПРСП отдается высокий приоритет реорганизации структуры органов государственного управления «для удовлетворения требований рыночной системы». Согласно ПРСП целью реформы государственного управления является «упорядочение функций министерств и ведомств, создание квалифицированной, адекватно оплачиваемой и свободной от коррупции государственной службы, способной разрабатывать и осуществлять меры государственной политики, а также контролировать их реализацию». В ПРСП также отмечается важность реформы/укрепления судебной системы как средства защиты малоимущих и борьбы с коррупцией.

---

<sup>6</sup> Обзор проведенных к настоящему времени реформ сельскохозяйственного сектора и нерешенных проблем см. в главе “Adjustment and Reform in the Agriculture Sector” в издании International Monetary Fund (2002).

### III. ПРОЦЕСС ПРСП

20. Хронология важнейших событий, связанных с процессом ПРСП, приводится в таблице А3 Приложения II. Примерное представление о содержании ПРСП можно получить из вставки 1<sup>7</sup>.

#### А. Соответствие условиям

21. Положение с бедностью стало в Таджикистане серьезной проблемой со времени распада СССР и связанного с этим падения доходов и уровня жизни населения. После окончания гражданской войны Таджикистан столкнулся с тремя главными препятствиями на пути решения проблем бедности: (i) базовые контрольные показатели (черта бедности) еще не были определены; (ii) в органах государственного управления ответственность за разработку политики вообще и политики в области сокращения бедности в частности была распределена между различными министерствами и ведомствами (Администрацией Президента, Министерством финансов и отраслевыми министерствами, в частности, министерствами социального обеспечения, здравоохранения и образования); (iii) слабым потенциалом органов государственного управления по реализации последовательного набора мер политики.

22. Конкретные упущения и слабые места, устранению которых, как ожидается, мог бы способствовать ПРСП, включали следующее:

- отсутствие форума, через который самые различные заинтересованные стороны могли бы обсуждать вопросы политики, особенно связанные с проблемами бедности;
- слабая координация в рамках быстро растущего сообщества доноров (отсутствие организующей структуры для регулирования отношений друг с другом и с органами государственного управления);
- слабая собственная заинтересованность страны в реализации программы реформ, в том числе той, которая заложена в документах об основах политики (ДОП).

---

<sup>7</sup> Сводное представление матрицы мер политики, предусмотренных в ПРСП, содержится в Приложении III.

### **Вставка 1. Общие сведения о ПРСП**

**Основная задача.** Увеличение реальных доходов, достижение справедливого распределения выгод от экономического роста и обеспечение повышения уровня жизни беднейших групп населения.

**Целевой показатель сокращения бедности.** Сокращение доли населения, живущего за чертой бедности, с 83 процентов в 2001 году до 75 процентов в 2006 году и 60 процентов к 2015 году.

**Стратегия сокращения бедности:** (i) экономический подъем за счет экспорта и трудоемких технологий с увеличением опоры на частный сектор; (ii) эффективное и справедливое предоставление базовых социальных услуг; (iii) адресная поддержка беднейших групп населения; (iv) эффективное управление и совершенствование системы социальной безопасности.

**Задачи и меры политики по отдельным секторам включают следующее.**

(i) Макроэкономическое регулирование. Создание стабильной экономической среды посредством надлежащих мер налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики и политики в области валютного курса.

(ii) Государственный административный аппарат. Создание квалифицированной, адекватно оплачиваемой и свободной от коррупции государственной службы, способной разрабатывать и осуществлять меры государственной политики, а также контролировать их реализацию.

(iii) Социальная защита. Обеспечение доходов малоимущим за счет прямых трансфертов в денежной форме и дополнительных возможностей, связанных с предоставлением доступа к производственным активам.

(iv) Образование. Обеспечение всеобщего доступа к начальному образованию и повышение качества образования.

(v) Здравоохранение. Обеспечение широкого доступа к лечебной помощи и услугам государственной системы здравоохранения, создание адекватного баланса между профилактической и лечебной медициной.

(vi) Сельское хозяйство. Продолжение процесса реструктуризации и приватизации государственных и кооперативных хозяйств. Ускорение земельных реформ.

(vii) Создание рабочих мест. В дополнение к мерам, призванным содействовать развитию сельского хозяйства, акцент будет также сделан на создании благоприятных условий для деятельности частных предприятий (в том числе в неофициальном секторе), обеспечении должного функционирования рынка труда и приватизации государственных предприятий.

(viii) Инфраструктура и связь. Предоставление доступа к надежным и доступным государственным службам в сферах энергетики, транспорта, информации и связи, а также обеспечение безопасной питьевой водой. В городских районах акцент будет сделан на повышении надежности инфраструктуры; в сельской местности приоритет будет отдан предоставлению доступа к услугам.

(ix) Охрана окружающей среды. Уменьшение подверженности бедных стихийным бедствиям за счет мер по охране окружающей среды, выработки энергии из возобновимых источников и предотвращения катастроф.

(x) Туризм. Устранение административных барьеров на пути развития частного сектора в сфере туризма и содействие в создании позитивного имиджа страны за рубежом.

**Мониторинг.** В Администрации Президента будет создано специальное подразделение, в обязанности которого будет входить текущее наблюдение за продвижением к целям ПРСП, выявление причин задержек в реализации и разработка предложений по мерам для преодоления возникающих проблем.



23. Таким образом, использование подхода ПРСП в Таджикистане было обоснованным, а выбор сроков для начала его реализации (конец 2000 года) правильным. Однако слабости потенциала органов государственного управления и отмечающийся в стране недостаток опыта привлечения различных сторон к процессу разработки политики свидетельствует о том, что реализация подхода, основанного на широком участии, будет трудной задачей. В сложившейся ситуации, как это обсуждается ниже, действия официальных органов и коалиции НПО дополняли друг друга, позволяя получить вклад от широкого круга заинтересованных сторон. По мнению авторов Доклада НПО по оценке бедности, использованного при подготовке ПРСП, обсуждения в рамках форумов, которые легли в основу доклада, «ясно продемонстрировали, что граждане имеют желание и способны лучше понять и более активно участвовать в разработке мер политики и принятии решений как на национальном, так и на местном уровнях, а также вносить свой вклад в представительный процесс разработки мероприятий по всем проблемам, которые непосредственно сказываются на их уровне жизни»<sup>8</sup>.

24. Согласно ответам, полученным миссией по оценке от государственных должностных лиц, обширные консультации заняли много времени и отвлекали их внимание от более приоритетных задач, таких как разработка мер экономической политики на год и последовательное исполнение государственного бюджета. Если можно проследить воплощение основных акцентов ПРСП в принятии конкретных положений бюджета, то затраченное время не пропало даром. Однако из-за отсутствия должной расстановки приоритетов в ПРСП этот процесс не дал такого результата. В самом ПРСП признавалась необходимость более четкого определения приоритетов предлагаемых мер и указывалось, что «(после) создания специального подразделения для мониторинга реализации ПРСП приоритеты (в системе мер политики ПРСП) будут пересмотрены в свете фактической ситуации в стране и ее реального потенциала по освоению средств»<sup>9</sup>.

## **В. Применение базовых принципов**

25. Подход ПРСП основан на пяти базовых принципах (вставка 2). В данном разделе рассматривается применение этих принципов в Таджикистане.

---

<sup>8</sup> Counterpart Consortium Tajikistan (2001).

<sup>9</sup> Правительство Республики Таджикистан (2002 год), глава 5, пункт первый.

**Вставка 2. Базовые принципы процесса ПРСП**

1. *Направляется страной* и предусматривает широкий круг участников.
2. *Ориентирован на достижение результатов* с акцентом на результатах, идущих на пользу бедным.
3. *Имеет комплексный характер*, признавая многомерный характер бедности.
4. *Ориентирован на партнерство*, предполагая координированное участие партнеров по развитию.
5. Исходит из сокращения бедности в *долгосрочной перспективе*.

Источник: International Monetary Fund and International Development Association (1999).

**а) Направляется страной и предусматривает широкое участие**

26. До процесса ПРСП Таджикистан не имел опыта реализации инициатив, предполагавших широкое участие различных заинтересованных сторон. Десятилетия существования системы государственного централизованного планирования создали жесткие иерархические структуры управления, которые, несмотря на развитие политической системы, в той или иной форме сохранились. В этих обстоятельствах заслуживает особого внимания тот факт, что ПРСП получил полную поддержку Президента. Этот процесс официально начался в марте 2000 года с выходом указа Президента о создании Президентской рабочей группы (ПРГ) для начала работы над формулировкой стратегии сокращения бедности. Вскоре после завершения работы над предварительным ПРСП (П-ПРСП) в ноябре 2000 года были созданы девять рабочих групп по секторам (РГС) и координационное подразделение (КП). Правительство внесло большой вклад в организацию широкого консультационного процесса, и, в отличие от многих других стран, где шла работа над ПРСП (особенно стран ХИПК), дефицит времени не стал серьезным ограничением для этого процесса.

27. Масштабы консультаций по разработке ПРСП Таджикистана многими считаются важнейшей сильной стороной этого процесса. В СОС 2002 года эти консультации характеризуются как «широкие и интенсивные», а степень участия в ПРСП получила «высокие оценки» в международном сообществе<sup>10</sup>.

**Собственная заинтересованность страны**

28. На этапе разработки стратегии на высоком правительственном уровне наблюдалась глубокая вовлеченность в процесс ПРСП. Координационное

<sup>10</sup> Overseas Development Institute (2003), стр. 13 по англ. тексту.

подразделение (КП) было расположено в Администрации Президента и работало под руководством государственного советника Президента по экономическим вопросам. Во многих странах важным признаком приверженности правительства процессу считается расположение офиса ПРСП в Министерстве финансов, но в Таджикистане Администрация Президента имеет наибольший вес в направлении действий правительства. ПРСП Таджикистана был также обсужден и утвержден парламентом, хотя роль парламента в данном процессе представляется ограниченной.

29. Как представляется, понимание принципов ПРСП не является в Таджикистане широко распространенным. В частности, имеет место недостаточное понимание подхода ПРСП как процесса, а не только как документа. В беседах с миссией по оценке представители гражданского общества выразили озабоченность по поводу того, что после утверждения стратегии приверженность правительства ПРСП ослабла. По словам некоторых участников процесса ПРСП в настоящее время он «отложен в долгий ящик», другие же ссылались на «синдром усталости» правительства после подготовки ПРСП. Этот вывод подтверждается результатами обследования, проведенного Аппаратом исполнительных директоров и НОО, в ходе которого относительно большая доля респондентов не согласилась с тем, что правительство продолжало вовлекать их заинтересованную группу после разработки документа ПРСП.<sup>11</sup> Официальные органы признались миссии, что спустя год после завершения ПРСП организационно-правовые механизмы его реализации только начинают действовать, а роль парламента и ОГО в процессе текущего контроля еще не вполне определена. Вместе с тем они отметили, что группа по мониторингу, предусмотренная в ПРСП, была официально создана в сентябре 2002 года, и что процедуры, регламентирующие ее деятельность, включая отношения с государственными организациями, которые будут предоставлять ей информацию, были подробно изложены в указе Президента, изданном в мае 2003 года<sup>12</sup>.

30. Миссия по оценке пришла к мнению, что официальные органы воспринимают процесс ПРСП — который они связывают с СПБ, ПГИ и работой КГ — как важное средство привлечения помощи на цели развития. Представители широкого спектра заинтересованных групп, включая государственных должностных лиц, сообщили миссии, что нажим со стороны доноров, с одной стороны, и перспектива увеличения финансовой помощи, с другой, были главными факторами, повлиявшими на решение правительства приступить к процессу ПРСП. Хотя и указывалось, что процесс

---

<sup>11</sup> См. Приложение I, раздел D. Вопрос обследования «Правительство по-прежнему вовлекает вашу заинтересованную группу в разработку и мониторинг ПРСП» получил вторую по величине долю отрицательных ответов, определяемых как «не согласен» или «полностью не согласен» (31,9%).

<sup>12</sup> Деятельность этой группы обсуждается ниже в разделе III С.

направлялся МВФ и Всемирным банком, имело место широкое согласие относительно того, что окончательная стратегия была собственным продуктом Таджикистана.

### *Процесс участия*

31. В октябре 2000 года ПРГ завершила работу над П-ПРСП, в котором были распланированы шаги по подготовке полной стратегии, включая детальную программу процесса консультаций. П-ПРСП был опубликован в общегосударственных газетах на трех языках: таджикском, русском и узбекском. Подготовка текста ПРСП основывалась на материалах, представленных девятью рабочими группами по секторам (РГС), которые были созданы Президентской рабочей группой для того, чтобы сосредоточить обсуждение и рекомендации вокруг следующих широких тем по «секторам»: (i) макроэкономическое регулирование; (ii) реформа государственного управления; (iii) социальная защита; (iv) образование; (v) здравоохранение; (vi) сельское хозяйство; (vii) приватизация, труд и развитие частного сектора; (viii) инфраструктура и связь; (ix) туризм, отдых и охрана окружающей среды.

32. Работавшая в стране группа сотрудников Всемирного банка сыграла важную роль в создании РГС, а АЗБР финансировал работу штатного советника по ПРСП для координации процесса участия в целом. В состав РГС входили самые различные участники, в том числе представители органов государственного управления (центральных и местных), НПО, академических кругов и частного сектора. Каждая РГС подготовила памятные записки по соответствующим секторам, которые затем подверглись более широкому рассмотрению.

33. Региональное участие в разработке ПРСП явилось сильной стороной процесса. В марте–июне 2001 года по всей стране было проведено 56 семинаров и конференций с целью обсуждения памятных записок по секторам и представления замечаний и рекомендаций для ПРСП. Широкие консультации были особенно важны, учитывая отмеченное острыми разногласиями прошлое страны, и региональные лидеры, к которым обращалась миссия по оценке, охарактеризовали процесс как «давший людям надежду». Консультации были успешными еще и потому, что позволили охватить большое число заинтересованных лиц — в продолжавшихся по целому дню обсуждениях приняли участие в целом более 2000 человек. В каждом случае местные консультанты готовили и представляли в правительство краткое изложение проведенных обсуждений.

34. В дополнение к этим региональным консультациям был предпринят ряд инициатив по проведению более непосредственных консультаций с НПО и малоимущими. Финансируемая за счет средств доноров объединенная группа НПО «Каунтерпарт Консорциум Таджикистан» (Counterpart Consortium Tajikistan) провела работу по выяснению точек зрения местных НПО и локальных общественных

образований на бедность, которые она затем собрала в основополагающем документе «Доклад НПО по оценке бедности»<sup>13</sup>. В Душанбе, Сугде, ГБАО, Курган-Тюбе и Кулябе было проведено двадцать однодневных форумов, участники которых представили рекомендации для РГС. Правительство также поддержало исследование «Голоса бедных», в котором приводились качественные результаты опросов беднейшего населения Таджикистана. В этом исследовании, проведенном совместно Всемирным банком, АЗБР и группой местных исследователей, были особо представлены взгляды женщин на проблемы бедности<sup>14</sup>.

35. В докладе НПО отмечалось, что «ряд НПО и местных общественных организаций не смогли принять участие в правительственной программе ПРСП». При этом те, кто принял участие, откровенно высказались по ряду вопросов. Например, «форумы также ясно показали, что граждане Таджикистана глубоко ощущают несправедливость, которая до сих пор была присуща процессу приватизации. Граждане возмущены тем, что их оставили за рамками этого процесса, и что приватизация приносит выгоды лишь некоторым группам, которые пользуются политическим расположением». Что касается наличия стартового капитала для занятия коммерческой деятельностью, то в докладе НПО отмечалось, что большинство людей не имели средств для покупки приватизированной собственности вследствие инфляции, а также аннулирования активов и банковских счетов в процессе распада Советского Союза и после него.

36. Доклад НПО содержит более откровенный анализ и более направленные рекомендации, чем текст ПРСП. Например, в нем приводятся вполне конкретные предложения о том, что может быть сделано для преодоления проблемы слабого государственного управления, которой уделялось значительное внимание в докладах доноров (включая Всемирный банк и МВФ). В тексте ПРСП содержится лишь малая часть этих рекомендаций (вставка 3). В то время как в докладе НПО содержался призыв к «30-процентному сокращению числа государственных служащих» и к «назначениям на конкурсной основе, исходя из заслуг и профессионализма (навыков и квалификации)», в ПРСП говорилось о «разработке стратегии адекватной оплаты труда государственных служащих в условиях рынка и определении необходимых источников финансирования».

37. Хотя представители частного сектора и участвовали в работе РГС, в целом представляется, что роль частного сектора была минимальной. Частный сектор не только важен сам по себе, но в некоторых частях страны он также играет роль в поддержании системы оказания социальных услуг, и более его активное участие было бы полезным.

---

<sup>13</sup> Counterpart Consortium Tajikistan (2001).

<sup>14</sup> De Soto (2001).

38. В январе 2002 года правительство поручило небольшой группе, составленной из членов РГС, представить проект ПРСП в сжатом виде. Эта группа сократила поначалу объемный проект в 250 страниц до 70 страниц. Отдельные НПО, опрошенные миссией по оценке, считают, что некоторые области (например, экология, смягчение последствий стихийных бедствий, а также участие в реализации и мониторинге) не были в достаточной степени отражены в окончательной редакции документа. Окончательный документ в той или иной форме охватывает все важнейшие вопросы, но приоритеты в нем обозначены слабо.

**Вставка 3. Доклад НПО по оценке бедности. Рекомендации по реформе государственного управления**

- Сформулировать общегосударственную стратегическую программу подготовки сотрудников учреждений государственного сектора и министерств. (Включено в ПРСП.)
- Регулярно проводить аттестацию сотрудников государственных учреждений и, по мере необходимости, привлекать к работе независимых экспертов. (Не включено в ПРСП.)
- Создать институт государственного и муниципального управления/администрации. (Не включено в ПРСП.)
- Изменить критерии найма сотрудников в органы государственного управления; исходить из заслуг и профессионализма, навыков и квалификации. (Не включено в ПРСП.)
- Осуществлять назначения на основании «свободного конкурса». (Не включено в ПРСП. НПО были обеспокоены тем, что для получения работы в государственном секторе необходимо иметь «связи»; женщины выразили особую озабоченность перспективами карьерного роста после поступления на государственную службу.)
- Привлечь сектор НПО к реализации программ профессиональной подготовки муниципальных служащих. (Не включено в ПРСП.)
- Оптимизировать расходы бюджета на государственное управление путем 30-процентного сокращения штата. (Не включено в ПРСП.)
- Устранить пересечение и дублирование функций некоторых государственных органов. (Включено в ПРСП.)
- Осуществлять надзор за подготовкой сотрудников органов государственного управления. (Включено в ПРСП.)
- Изучать международный опыт в сфере обучения сотрудников государственного сектора. (Не включено в ПРСП в явном виде, но неявно предусматривается.)
- Обеспечить контроль со стороны правительства за исполнением закона «О гражданской службе». (Это одна из стандартных функций правительства, поэтому она включена в ПРСП, но высказывается мнение, что она не осуществляется должным образом.)

В неявном виде представленные в ПРСП меры охватывают многие из этих вопросов. В целом авторы доклада НПО хотели бы видеть государственную службу более открытой, а не закрытой системой.

39. Роль консультаций в реализации и мониторинге ПРСП не была определена правительством и является поводом для озабоченности заинтересованных сторон. НПО охарактеризовали свои взаимоотношения с правительством как «сходящие на нет». Регулярные консультации с НПО в Таджикистане крайне важны, учитывая ту роль, которую они играют в оказании социальных услуг по всей стране. Роль участия заинтересованных сторон в будущих последовательных вариантах стратегии неясна. Общая осведомленность относительно ПРСП в Таджикистане также очень низка,

несмотря на масштабы региональных консультаций. В ходе разработки стратегии правительство провело кампанию по информированию общественности, но распространение окончательного варианта стратегии было ограниченным.

## **в) Комплексный характер**

40. При оценке того, имел ли ПРСП комплексный характер в плане учета многомерного характера бедности, необходимо рассмотреть два вопроса, а именно: степень, в которой надежная оценка ситуации с бедностью повлияла на содержание стратегии, и то, насколько широким было определение бедности. В ПРСП Таджикистана реально учитывается многомерный характер бедности. Бедность рассматривалась в широком определении, с использованием ряда контрольных статистических показателей, которые в целом соответствовали принятым в докладе Всемирного банка по оценке бедности (общая недостаточность доходов и имущества в стране с очевидным перекосом — более 80 процентов населения живет за чертой бедности), слабое развитие инфраструктуры и социальных служб (недостаточность надежной инфраструктуры в городских районах и недостаток или отсутствие доступа к ней в сельской местности), низкие уровни образования, плохие показатели состояния здоровья, при этом в отношении всех этих аспектов было продемонстрировано, что в горных районах на юго-востоке страны показатели были хуже, чем в центральных районах и городах (например, в Душанбе и Худжанде).

41. Было признано, что комплексное решение проблем бедности потребует сквозного, межсекторного подхода, в котором совершенствование инфраструктуры должно увязываться, например, с улучшением социальных услуг, и наоборот (совершенствование человеческого капитала в целом и улучшение профессионального обучения представлялось необходимым для всех правительственных учреждений, чтобы содействовать повышению качества социальных услуг, а также для НПО и общества в целом). В этом смысле организация работы над ПРСП в рамках девяти рабочих групп под руководством общего Координационного комитета способствовала формированию всестороннего представления о ситуации, которое до этого отсутствовало в социально-экономическом планировании Таджикистана.

42. Существовал ряд областей, где более широкий охват и более подробное обсуждение проблем могли бы придать ПРСП большую внутреннюю согласованность. В ПРСП отмечается, что главной движущей силой экономического роста должно стать развитие частного сектора. В нем предусмотрено проведение ежегодных общих/практических семинаров с предпринимателями с целью обсуждения того, как преодолеть ограничения, препятствующие развитию бизнеса. Административные барьеры и проверки, имеющие целью получение взяток, должны быть ограничены или отменены, поскольку именно они назывались фактором, мешающим развитию малых и средних предприятий (МСП). Однако хотя периодические обсуждения уже имели место, такие ежегодные семинары еще не проводились. В ПРСП признается необходимость совершенствования нормативно-правовой основы. Однако эта

стратегия не может быть осуществима без должным образом функционирующей судебной системы и при по-прежнему сохраняющейся широко распространенной коррупции на административных должностях.

43. Проблемой, сказывающейся на степени комплексности подхода, является ограниченность обсуждения неофициального сектора, доля которого в Таджикистане представляется растущей. Неофициальный сектор имеет большое значение для того, как бедное население справляется с ситуацией. Необходимо было задать следующие базовые вопросы: каковы масштабы теневой экономики? Что можно сделать для того, чтобы в большей степени включить деятельность неофициального сектора в официальную экономику? Какие положения в сфере налогообложения и регулирования следует рационализировать, с тем чтобы рост неофициальной экономики косвенно не стимулировался в ущерб официальной экономике?

44. Комплексному характеру ПРСП наносит ущерб неровное обсуждение относящихся к проблемам бедности стратегий по секторам. Так, при обсуждении сектора инфраструктуры в тексте ПРСП излагается частичная стратегия и в общем виде описываются либо уже реализуемые, либо предлагаемые меры. Например, говорится, что «проводится реформа тарифов» (без указания подробностей), «физические активы восстанавливаются во всех четырех подсекторах — энергетике, на транспорте, в водоснабжении и связи», а «благодаря приватизации в секторе ожидается усиление конкуренции». В сводном наборе мероприятий приводится перечень мер в разбивке по подсекторам: энергетика, транспорт, связь, телевидение и радио, водоснабжение. Но эти различия между подсекторами, которые могут иметь большое значение, не сохранены в разделе текста, озаглавленном «Цели и стратегия». Например, проблемы водного сектора (коммунального водоснабжения, в отличие от управления водными ресурсами) и канализации смешаны с проблемами теплоснабжения (совершенно другой сектор). В результате это ослабляет общий комплексный характер разделов «Стратегия развития инфраструктуры» и «Планируемые к принятию меры» по сравнению с обсуждением таких разделов, как «Образование» и «Здравоохранение».

45. Что касается дорог, то акцент в тексте ПРСП сделан на сельских дорогах. Однако миссия обнаружила, что в настоящее время внимание в правительстве в основном сосредоточено на давно планировавшемся строительстве дороги общегосударственного значения, которая свяжет северную часть страны (Сугдскую область) с центром (столицей) и югом. ПРСП обходит этот проект молчанием, что является упущением, поскольку этот проект рассматривается некоторыми официальными лицами как важный компонент правительственной программы национального объединения и развития ключевых торговых и транспортных связей.



### **с) Ориентация на результаты с акцентом на результатах, идущих на пользу бедным**

#### ***Целевые показатели***

46. В ПРСП содержится описание показателей трех типов, используемых для текущего контроля за продвижением к целям по сокращению бедности: (i) показатели, измеряющие достижение основных целевых показателей сокращения бедности (то есть долгосрочную отдачу); (ii) показатели, измеряющие степень успешности конкретных мер (то есть промежуточную отдачу); (iii) показатели, отражающие то, были ли предприняты определенные действия/меры (показатели процесса). В документе перечислены девять показателей первого типа (таблица 2), пять из которых увязаны с ЦРТ — сокращение доли населения, живущего за чертой бедности; увеличение относительных показателей зачисления в начальную школу; снижение коэффициента младенческой смертности; повышенный коэффициент материнской смертности; расширение доступа взрослого населения к медицинским услугам в области репродукции.

47. Подавляющее большинство остальных показателей — система мер политики включает свыше 200 показателей — касаются процессов и мер политики (например, подготовка планов действий, принятие законов и постановлений и т.д.), а не результатов. Таким образом, компонент ПРСП, относящийся к системе текущего контроля, является довольно слабым, многие из целевых и других показателей в системе мер политики имеют механический характер и не отражают стратегического видения или наличия каких-либо приоритетов (например, отремонтировать 30 зданий ПТУ или выпустить 72 брошюры по вопросам классификации и т.д.). Группа по мониторингу ПРСП в Администрации Президента сообщила членам миссии по оценке, что она проводит консультации с отраслевыми министерствами и другими ведомствами с целью разработки надлежащего набора показателей для каждого сектора, в том числе для измерения промежуточных результатов.

#### ***Связи с государственным бюджетом***

48. В ПРСП подчеркивалось, что реформа управления государственными расходами является важнейшим условием переориентации государственных расходов в сторону сокращения бедности. В нем предлагалось укрепить три ключевых элемента: среднесрочные параметры бюджета (СПБ), программу государственных инвестиций (ПГИ) и подготовку годового бюджета. СПБ, целью которых является привязка государственных расходов к задачам государственной экономической политики в среднесрочной перспективе, была впервые подготовлена в 2001 году. Эта первая попытка основывалась лишь на нескольких стратегиях по секторам (образование, здравоохранение и сельское хозяйство), и в ПРСП предлагается ее постепенное распространение на все сектора. Предполагается, что стратегии по секторам должны опираться на ПРСП. ПГИ задумывалась как скользящий трехлетний «план», почти

полностью основанный на внешнем финансировании. В настоящее время наблюдается отсутствие согласования ПГИ и с ПРСП, и с государственным бюджетным процессом.

#### **d) Ориентация на партнерство, в том числе координированное участие партнеров по развитию**

49. В объеме и структуре внешней помощи Таджикистану в последнее десятилетие наблюдалась значительная эволюция от преимущественно гуманитарной помощи к помощи, направленной в первую очередь на цели развития, которая предоставляется все большим числом доноров. Улучшение политической обстановки и ситуации с безопасностью после подписания мирного соглашения 1997 года способствовало увеличению числа многосторонних донорских организаций и объема фактически предоставляемой стране помощи (рисунки 4 и 5)<sup>15</sup>.

Рисунок 4



Рисунок 5



Источник: OECD DAC (2003).

50. Интерес к Таджикистану еще более возрос после террористических актов в США 11 сентября 2001 года. Стратегическое расположение Таджикистана и поддержка военных действий против движения «Талибан» в Афганистане привели к увеличению донорской помощи. На заседании Консультативной группы (КГ), состоявшемся в Душанбе в мае 2003 года, доноры пообещали в течение трех лет выделить рекордную сумму в 900 миллионов долларов США (по сравнению с суммой в 390 миллионов долларов США в течение двух лет, обещанной на заседании КГ в 2001 году). Усиление опоры на донорскую помощь придает еще большее значение координации деятельности донорских организаций, особенно с учетом того, что многие из них только начинают работать в Таджикистане.

<sup>15</sup> Согласно определению ОЭСР чистая ОПР включает: совокупные гранты и совокупные чистые ссуды (ссуды полученные минус ссуды погашенные или предоставленные) за вычетом процентных платежей. См. OECD DAC.

51. Доноры в большей или меньшей степени участвовали в подготовке ПРСП, главным образом представляя замечания по памятным запискам по секторам, распространявшимся девятью РГС. Доноры представляли замечания по проектам ПРСП, и, в целом, у них сложилось ощущение, что их вклад был принят во внимание. Процесс участия получил высокую оценку доноров на заседании КГ, состоявшемся в мае 2001 года в Токио. На заседании КГ в мае 2003 года, первом заседании, проведенном уже в самой стране, донорам был представлен завершённый ПРСП и проект правительственной программы государственных инвестиций (ПГИ) на 2004–2006 годы. Особый акцент был сделан правительством на том, чтобы заручиться донорским финансированием в форме грантов, учитывая уровень задолженности и ограничения на заимствования, заложенные в поддерживаемой ресурсами МВФ программе Таджикистана (рассматривается ниже).

52. Хотя доноры и выделили значительные суммы на поддержку правительственной программы, влияние ПРСП на программы доноров определить трудно. В ходе обсуждений с членами миссии по оценке некоторые доноры отметили, что отсутствие строгих приоритетов в ПРСП позволяло донорам с легкостью увязывать свою программу с одной из целей или одним из приоритетов ПРСП. Размер обещанных средств следует также оценивать в свете существующих в Таджикистане серьезных ограничений в отношении возможностей реализации программ, в результате чего в период после заседания КГ в мае 2001 года была фактически предоставлена лишь некоторая часть средств, обещанных донорами.

53. Многие донорские организации лишь относительно недавно начали работать в Таджикистане, поэтому не представляется удивительным отсутствие хорошо налаженных механизмов координации деятельности доноров. ПРСП заложила потенциально полезную основу для координированного подхода к предоставлению Таджикистану помощи на цели развития. Как заметил глава одной из донорских организаций членом миссии по оценке, «координация деятельности доноров — это новая и развивающаяся тема в Таджикистане. Каждый донор оценивает, каким образом он может использовать ПРСП в качестве организующей структуры». Хотя в секторах образования и здравоохранения отмечается тесная координация программ доноров, в целом в деятельности донорских организаций наблюдается значительное дублирование. Вместе с тем ориентация на партнерство получила высший балл как базовый принцип ПРСП в обследовании заинтересованных сторон ПРСП.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> В разделе D Приложения I приведен средний показатель по группе из шести вопросов, касающихся ориентации на партнерство, относительно других базовых принципов. Средний балл партнерства составил 3,44 из 5, где балл 5 означает полное согласие с данным положением. За критерием партнерства следовал критерий соответствия условиям, который получил средний балл 3,40.

В частности, респонденты считали, что доноры поддерживали разработку ПРСП и начинали увязывать свою помощь с этим процессом.

54. В ходе миссии по оценке у ее членов сложилось мнение, что в большинстве случаев действия по координации проводятся индивидуально по конкретным возникающим вопросам, а не в рамках структуры, способствующей постоянному диалогу между донорами. Позднее, насколько известно авторам настоящего доклада, в ноябре 2003 года доноры провели заседание в Душанбе для продолжения обсуждения проблем координации деятельности доноров, которые обозначились на заседании КГ в мае 2003 года, с целью создать механизм регулярного взаимодействия в периоды между заседаниями КГ.

#### **е) Расчет на долгосрочную перспективу**

55. Главными задачами ПРСП Таджикистана является увеличение реальных доходов, справедливое распределение выгод от экономического роста и повышение уровня жизни беднейшего населения страны. Это долгосрочные цели. В ПРСП обсуждается стратегия по отношению к Целям в области развития на рубеже тысячелетия и рассматриваются следующие показатели: (i) для 2001 года в качестве отправной точки; (ii) для 2006 года в качестве среднесрочных целевых показателей; (iii) для 2015 года в качестве долгосрочных целевых показателей (таблица 2). Таким образом ПРСП увязан с долгосрочной перспективой. Однако отсутствует связь между целевыми показателями для 2006 и 2015 годов — не видно ясного способа достичь некоторых из этих показателей, например, добиться увеличения доли частного сектора в ВВП с 30 до 60 процентов за 12-летний период, сокращения доли населения, живущего за чертой бедности, с 83 до 60 процентов или увеличения доли населения, имеющего доступ к безопасной питьевой воде, с 52 до 80 процентов к 2015 году.

56. Насколько реалистичны целевые показатели ПРСП, касающиеся ЦРТ? СОС характеризует некоторые из целевых показателей ПРСП либо как консервативные (сокращение уровня бедности), либо как слишком смелые (целевой показатель, касающийся доступа к безопасной питьевой воде). Ответить на этот вопрос довольно трудно при отсутствии надежных данных о трендах. Доклад Всемирного банка по оценке бедности (2000 года) основывался на обследовании уровня жизни населения 1999 года, и лишь теперь — примерно 5 лет спустя — началось обновление данных обследования уровня жизни населения. В докладе, подготовленном при поддержке ПРООН, сделан вывод о том, что из 8 ЦРТ и 18 целевых показателей более половины вряд ли будут достигнуты к 2005 году<sup>17</sup>, и вряд ли они будут достигнуты и к 2015 году.

---

<sup>17</sup> Правительство Республики Таджикистан и ПРООН (2003 год). В докладе в качестве среднесрочной цели используется 2005, а не 2006 год, как в ПРСП.

Таблица 2. Целевые показатели сокращения бедности

Показатель	2001 год	Среднесрочный целевой показатель на 2006 год	Целевой показатель на 2015 год
Процент населения, живущего за чертой бедности	83	75	60
Охват начальным образованием (в процентах)	77,7	82	90
Коэффициент младенческой смертности на 1000 живых новорожденных (2000 г.)	36,7	32	25
Коэффициент материнской смертности на 100 000 живых новорожденных (2000 г.)	43,1	40	35
Процент взрослого населения, имеющего доступ к медицинским услугам в области репродукции	21,8	24	30
Доля частного сектора в ВВП	30	40	60
Процент населения, имеющего доступ к питьевой воде	51,2	58	80
Уровень занятости среди трудоспособных граждан	56	59	65–70
Число телефонов на 100 жителей	3,6	4	5

Источник: ПРСП.

### С. Предварительные данные о результатах<sup>18</sup>

#### Государственные расходы на социальные услуги

57. После распада Советского Союза государственные расходы на социальные услуги в Таджикистане резко упали. В последние годы наблюдался их некоторый подъем, но доля этих расходов, в 2002 году составлявшая семь процентов ВВП, по оценкам, в два раза ниже, чем в других странах СНГ<sup>19</sup>. В соответствии с целями ПРСП в течение последующих трех лет прогнозируется увеличение расходов на социальные услуги как по отношению к ВВП, так и по отношению к совокупным государственным расходам (таблица 3). Что касается их структуры, то вплоть до 2005 года прогнозируется дальнейший рост расходов на образование, которые с 1998 года несколько возросли в процентном отношении к ВВП. Расходы на здравоохранение в последние годы сократились, но прогнозируется, что они будут расти и к 2005 году превысят уровень 1998 года.

<sup>18</sup> На момент завершения настоящего доклада первый годовой доклад о ходе реализации ПРСП еще не был подготовлен. В частности, миссия не располагала информацией об оценке достигнутого прогресса относительно целей ПРСП. Данный раздел посвящен государственным расходам и национальным учреждениям.

<sup>19</sup> См. вставку 2 в издании International Monetary Fund (2002a).

Таблица 3. Государственные расходы на социальные услуги

	1998	1999	2000	2001	2002	Прогнозы		
						2003	2004	2005
(В процентах от ВВП)								
Совокупные расходы и чистое кредитование 1/	15,8	16,6	15,2	16,2	16,8	17,3	19,2	19,1
Социальные услуги	5,9	6,8	6,6	6,8	7,0	7,3	8,6	9,1
Образование	2,2	2,2	2,0	2,5	2,6	2,8	3,2	3,5
Здравоохранение	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	1,1	1,2	1,4
Социальное страхование и обеспечение	2,3	1,9	2,3	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Прочие социальные услуги	0,2	1,6	1,4	1,5	1,5	1,4	2,1	2,1
(В процентах от совокупных расходов и чистого кредитования 1/)								
Социальные услуги	37,0	40,8	43,4	42,2	41,5	42,2	44,3	47,6
Образование	13,6	13,4	13,1	15,4	15,5	16,2	16,7	18,3
Здравоохранение	7,2	6,2	5,8	5,9	5,3	6,4	6,3	7,3
Социальное страхование и обеспечение	14,8	11,4	15,3	11,5	11,9	11,6	10,4	11,0
Прочие социальные услуги	1,4	9,8	9,1	9,3	8,7	8,1	10,9	11,0

Источник: МВФ.

1/ Совокупные расходы, кроме финансируемой за счет внешних источников ПГИ.

### Воздействие на национальные учреждения

58. Официальные органы сообщили членам миссии по оценке о том, что в рамках имеющихся возможностей они реализуют меры, определенные в «системе мер политики» ПРСП, и назвали недостаток внешнего финансирования главным фактором, препятствующим реализации этих мер<sup>20</sup>. Все опрошенные составителями настоящего доклада министерства указали, что их бюджеты на 2003 год и готовящиеся предложения на 2004 год основаны на ПРСП. Вместе с тем у миссии по оценке сложилось мнение, что в работе, направленной на интеграцию ПРСП, ПГИ, СПБ и государственного бюджета, не произошло существенных сдвигов. Это важная задача, поскольку, по всей видимости, ПРСП и ПГИ в настоящее время устанавливают разные приоритеты. В ПРСП примерно треть внешних ресурсов, указанных в программе действий, предполагается направить в социальные секторы, а примерно четверть — в энергетику и транспорт. Напротив, в ПГИ предусматривается, что примерно половина ресурсов направляется в энергетику и транспорт, тогда как доля социальных секторов сокращается с примерно 20 процентов в ПГИ на 2001–2003 годы до 12 процентов в ПГИ на 2004–2006 годы (таблица А4 Приложения II).

<sup>20</sup> Хотя полная смета затрат на «программу действий» ПРСП не составлялась, была дана предварительная оценка совокупных затрат на трехлетнюю программу в размере 689 миллионов долларов США, из которых 542 миллиона долларов США (почти 80 процентов) должно было поступить из внешних источников.

59. Миссия по оценке обнаружила, что через год после завершения ПРСП организационно-правовые механизмы текущего контроля за его реализацией только начинают действовать, а роли парламента и ОГО в процессе текущего контроля еще не определены. Группа по мониторингу, предусмотренная в ПРСП, была официально создана в сентябре 2002 года, а процедуры, регламентирующие ее деятельность, включая отношения с государственными организациями, которые будут предоставлять ей информацию, были изложены в Указе Президента, изданном в мае 2003 года<sup>21</sup>. Адекватность структур мониторинга получила одну из самых низких оценок в обследовании заинтересованных сторон ПРСП: более одной четверти респондентов были не согласны с тем, что была создана эффективная система мониторинга результатов ПРСП.<sup>22</sup>

60. Группа, общий штат которой насчитывает четыре сотрудника, довольно малочисленна по сравнению с кругом возложенных на нее обязанностей. Работа над одной из ее ключевых задач, разработкой показателей, ведется в сотрудничестве с министерствами и другими компетентными ведомствами (например, Комитетом по статистике). Группа участвовала в составлении финансировавшегося ПРООН последнего доклада правительства «Достижение целей в области развития на рубеже тысячелетия», подготовленного рабочей группой, в состав которой входили представители правительства, учреждений ООН и НПО.

61. Попытка правительства обеспечить более действенную координацию помощи доноров привела к умножению числа подразделений, в обязанности которых входит взаимодействие с донорами. Два таких подразделения работают в Администрации Президента, одно — в Министерстве экономики, а еще одно — в Министерстве финансов. Результатом этого стало дублирование функций и сфер ответственности.

#### **IV. ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА**

62. Настоящий раздел посвящен оценке роли Всемирного банка в поддержке ПРСП. Рассматриваются два основных аспекта: качество поддержки, оказанной Всемирным банком при разработке ПРСП, и согласование программы помощи Всемирного банка Таджикистану с приоритетами ПРСП. С учетом

---

<sup>21</sup> Согласно ПРСП, эта группа будет нести ответственность: (i) за текущий контроль за продвижением к достижению целей ПРСП; (ii) за выявление причин задержек в реализации предусмотренных мер и предложение способов преодоления проблем; (iii) за текущий контроль за распределением ресурсов на проекты и меры, перечисленные в матрице ПРСП.

<sup>22</sup> См. раздел D Приложения I.

непродолжительного периода между новым КАС Всемирного банка в 2003 году и сроками миссии для проведения данной оценки, имеющаяся информация о реализации стратегии Всемирного банка в области содействия для поддержки ПРСП носит ограниченный характер. В этой связи обсуждение согласования финансовой и нефинансовой поддержки Всемирного банка в основном сводится к сопоставлению намеченной программы и основных элементов ПРСП.

#### **А. Программа Всемирного банка в Таджикистане**

63. Начиная с 1997 года, после окончания шестилетнего гражданского конфликта, продолжается устойчивый подъем экономики Таджикистана. Конфликт унес 50 000 жизней и разрушил значительную часть инфраструктуры страны. Резко ухудшились показатели бедности. Доходы на душу населения снизились с 1050 долларов США в 1990 году до 150 долларов США десятью годами позже. В течение этого бурного периода действовали три КАС, причем две последних пришлось на период после гражданского конфликта: 1998 и 2003 годы. Программа Всемирного банка, в начале 1990-х годов находившаяся в инертном состоянии, к концу 1990-х годов превратилась во всестороннюю программу, которая включает аналитическую работу по мерам политики, исследования отдельных секторов, кредитование и техническую помощь. Вскоре после подписания мирного соглашения 1997 года Всемирный банк выделил несколько экстренных займов на реконструкцию и ссуд с оперативным предоставлением средств, которые дали скромные результаты. В документе КАС 1998 года предлагался ряд инвестиционных операций, направленных на развитие потенциала в поддержку реформ политики в отношении конкретных секторов. Однако расчеты, на которых строились эти операции, оказались излишне оптимистичными, и их осуществлению мешали задержки в проведении реформ политики и все более осложнявшаяся обстановка, в которой шла реализация проекта, характеризовавшаяся коррупцией, а также проблемами в области государственных закупок и управления. По оценкам внутренней Группы по обеспечению качества (ГОК) Всемирного банка в 1999–2000 годах в Таджикистане была самая высокая доля проблемных проектов в регионе<sup>23</sup>. Поэтому в 2002 году после обзора показателей эффективности странового портфеля Всемирный банк принял решительные меры по упорядочению портфеля путем реструктуризации и аннулирования займов, и в результате качество портфеля стало стабильно улучшаться. По состоянию на ноябрь 2003 года все проекты портфеля были отнесены к категории не имеющих серьезных проблем (см. таблицу А5 «Перечень текущих проектов» в Приложении II).

64. Деятельность Всемирного банка осуществляется через узловой центр: региональный директор по республикам Центральной Азии (ECCU8) находится в

---

<sup>23</sup> World Bank (2003), стр. 15 по англ. тексту.



г. Алматы (Казахстан). Руководитель по стране возглавляет офис в Душанбе, который насчитывает десять сотрудников.

## **В. Поддержка разработки ПРСП Всемирным банком**

65. **Поддержка Всемирного банка на уровне оценки бедности.** Деятельность Всемирного банка в период 1999–2002 годов играла важную роль в поддержке процесса разработки ПРСП. В 2000 финансовом году Всемирный банк завершил исследование по оценке бедности, которое было первым в стране всесторонним исследованием, посвященным анализу проблем, связанных с бедностью, и проведенным в рамках целостного подхода. Доклад по оценке бедности одновременно представлял собой аналитический труд и выполнял учебную функцию в отношении методов проведения анализа бедности. В то время существовали серьезные сомнения в том, сможет ли правительство обеспечить сквозное и комплексное решение проблем бедности. Сотрудники Всемирного банка, которые поддерживали деятельность правительства по разработке и утверждению комплексной стратегии сокращения бедности, признавали необходимость принятия следующих трех мер: (i) правительству необходимо было организовать сбор исчерпывающих данных по домашним хозяйствам; (ii) правительству необходимо было создать специальную группу по мониторингу в составе Администрации Президента для оценки того, как соответствующие отраслевые министерства могут наилучшим образом обеспечить систематическое решение проблем бедности; (iii) правительству на самом высоком уровне необходимо было обеспечить взаимодействие с негосударственным сектором — частным сектором, НПО и отдельными гражданами, — которые считались важными «агентами преобразований» в целевом направлении поддержки беднейшим группам населения.

66. Доклад по оценке бедности служил основным исходным аналитическим материалом, который использовался при подготовке ПРСП. Для правительства и сообщества доноров он был главным источником анализа данных по бедности. Доклад по оценке бедности включал аналитические и стратегические главы, посвященные образованию, здравоохранению, социальной защите и сельскому хозяйству. По случайному совпадению наиболее проработанными в ПРСП оказались разделы по этим же трем секторам/темам, за исключением сельского хозяйства, проработка которого в ПРСП является довольно слабой. Те сектора, которые вообще не затрагивались в докладе по оценке бедности (развитие частного сектора, инфраструктура и энергетика), являются наиболее слабыми элементами ПРСП.

## Проблемы секторов

67. Поддержка процесса разработки ПРСП со стороны Всемирного банка на уровне отдельных секторов носила довольно неоднородный характер (вставка 4). Некоторые подразделения по секторам уделяли ПРСП пристальное внимание (образование, здравоохранение и сельское хозяйство/развитие сельских районов), тогда как другим оказалось довольно трудно определить свое место в этом процессе, например, в энергетическом секторе, где до 2000 года Всемирный банк не вел никакой работы (до этого ведущую роль в данном секторе играл АзБР). По отзывам сотрудников их коллегам, занимающимся социальными секторами, проще организовать свою помощь и диалог вокруг процесса ПРСП, чем для сотрудников, занимающихся секторами инфраструктуры и энергетики, банковской системой и развитием частного сектора, где взаимосвязи с сокращением бедности менее очевидны, но в равной степени важны<sup>24</sup>.

### Вставка 4. Представление замечаний по ПРСП

Всемирный банк помогал высшим должностным лицам правительства, отвечавшим за руководство процессом ПРСП, ознакомиться с современными представлениями о проблемах бедности, привлекая их к работе семинаров Всемирного банка в Москве и Будапеште (организованных Региональным управлением по странам Европы и Центральной Азии Всемирного банка). Эти семинары оказались очень полезны представителям Координационного комитета для руководства связанной с ПРСП деятельностью в Таджикистане. Подготовленный Всемирным банком подробный «Сборник материалов по ПРСП» (*PRSP Sourcebook*) (в двух томах) был передан правительству, однако отзывы, полученные миссией по оценке, свидетельствуют о том, что уже сам объем «сборника материалов» затруднил для правительства его практическое применение.

Специалисты Всемирного банка по секторам представили рабочим группам замечания по различным проектам документа ПРСП. При этом, когда пришло время отразить в документе замечания, полученные от Всемирного банка, рабочие группы не знали, как поступить с некоторыми из них, и указали миссии по оценке, что было бы полезно провести непосредственные встречи с теми специалистами по конкретным секторам, которые подготовили эти замечания. Местное отделение Всемирного банка выполняло координирующую роль при передаче замечаний правительству, однако этот процесс мог бы быть более результативным, если бы была организована специальная миссия для обсуждения текста ПРСП на последних этапах его подготовки с привлечением ведущих сотрудников Всемирного банка по секторам, либо проведена видеоконференция между рабочими группами и такими сотрудниками Всемирного банка. В то же время рабочие группы не всегда стремились своевременно выяснить мнения Всемирного банка.

Миссия по оценке выявила определенное несоответствие между содержанием Доклада НПО по оценке бедности (см. предыдущий раздел) и позициями Всемирного банка и рабочих групп. Некоторые сотрудники Всемирного банка по секторам не были знакомы с Докладом НПО. Детальная работа по согласованию замечаний по окончательному варианту ПРСП часто поручалась консультантам, что осложняло ситуацию.

<sup>24</sup> Совокупные показатели административного бюджета Всемирного банка на поддержку ПРСП выглядят следующим образом: 230 000 долларов США в 2001 финансовом году и 162 000 долларов США в 2002 финансовом году. Данные о структуре по секторам отсутствуют.

68. Опыт Центральной Азии показал, что энергетический сектор<sup>25</sup> имеет непосредственное отношение к макроэкономической основе и проблемам налогово-бюджетной сферы и торгового баланса, особенно в странах, не добывающих нефти и являющихся импортерами газа, таких как Таджикистан. На уровне домашних хозяйств отсутствие подходящих для такого холодного климата систем отопления, и в том числе порядок установления цен на электроэнергию и природный газ, и наличие действенной адресной поддержки малоимущих домашних хозяйств — вопросы, которые существенным образом сказываются на жизни малоимущих. И все же, кроме общих заявлений о «необходимости изменить систему установления цен и тарифы на энергию для населения», ПРСП как процесс (и как документ) оказался не слишком полезным в плане способности подойти к решению вопросов, касающихся энергетического сектора. В то же время данному сектору было отведено заметное место в ПРГФ МВФ (см. раздел ниже).

69. То, как правительство организовало девять рабочих групп, также не способствовало созданию возможностей для систематического решения проблем энергетики и связанных с бедностью вопросов: данный сектор непосредственно сказывается на жизни бедного населения (особенно из-за потребностей в отоплении в условиях холодного климата), однако по нему не было создано отдельной рабочей группы. Вместо этого сектор был включен в общее обсуждение «инфраструктуры», и в результате проблемы, конкретно относящиеся к энергетике, затерялись в общем обсуждении коммунальных услуг, включая проблемы водоснабжения и транспорта.

70. В отношении оценки различий между секторами обсуждения с представителями рабочих групп по результатам работы выявили, что деятельность Всемирного банка в сфере образования, анализа бедности, социальной защиты, здравоохранения, энергетики и сельского хозяйства/земельной реформы оценивалась наиболее высоко как имеющая непосредственное отношение к ПРСП. Обсуждения также показали, что результаты деятельности Всемирного банка в области развития частного сектора, финансового сектора, секторов водоснабжения и транспорта были учтены при подготовке ПРСП в наименьшей степени<sup>26</sup>. Частично это обусловлено

---

<sup>25</sup> Несколько рабочих документов, изданных Региональным управлением по странам Европы и Центральной Азии Всемирного банка, а также “Transition: A Review of the Reform Process Ten Years after the Fall of the Soviet Union” — исследование, представленное на Ежегодных совещаниях в Праге в сентябре 2000 года.

<sup>26</sup> Например, проект водоснабжения Душанбе, который был утвержден в 2002 году, не привел к принятию набора норм в отношении обеспечения услугами водоснабжения и канализации в целом. В системе мер ПРСП отмечается, что кроме Душанбе «проекты водоснабжения будут реализованы в городах Худжанде и Дангаре». ЦРТ для Таджикистана предусматривают, что доля лиц, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде, к 2015 году будет сокращена в два раза. В настоящее время к системе водопровода подключен 51 процент населения, тогда как 49 процентов получают воду  
(продолжение)

«концептуальной близостью» — или ее отсутствием, как отмечалось выше (энергетика рассматривается как сектор, имеющий непосредственное отношение к проблеме бедности в Таджикистане), — но частично объясняется и тем фактом, что подготовка проекта и работа по надзору постоянно ведутся сотрудниками «в пожарном порядке». Что касается другой работы по оказанию технической помощи, то второй кредит на институциональное строительство (ИС-2) предусматривал направление значительной части средств на обучение и техническую помощь для разработки программного обеспечения и банка данных, которые впоследствии были переданы для включения в системы обработки данных Министерства финансов. Эта работа может принести практическую пользу в обеспечении адресности расходов на программы, связанные с бедностью.

### **С. Согласование деятельности Всемирного банка с ПРСП**

71. **Стратегия содействия стране.** Новый КАС был утвержден Исполнительным советом в феврале 2003 года, и, учитывая непродолжительный период реализации стратегии содействия, обсуждение вопросов согласования ограничено сопоставлением целей КАС, с программами ПРСП. В отличие от многих КАС стратегия помощи Таджикистану рассчитана на среднесрочную перспективу в 5–6 лет и с этой точки зрения лучше согласуется с долгосрочной перспективой ПРСП. КАС содержит четыре руководящих принципа, которые также имеют отношение к ПРСП: (i) для действенного институционального строительства требуется время; (ii) местные общины должны сами более активно работать над улучшением своего положения; (iii) необходимо уделять повышенное внимание недостаткам инфраструктуры, неблагоприятному географическому положению и сложным региональным условиям торговли; (iv) Всемирный банк должен установить выполнимые приоритеты и сосредоточиться на вопросах реализации.

72. По мнению миссии по оценке, среди упомянутых в КАС 2003 года уроков, которые вынесены из последнего периода реализации КАС, два имеют особенно важное значение для продолжения поддержки ПРСП со стороны Всемирного банка: (i) привлечение более опытных сотрудников Всемирного банка к работе над проблемами Таджикистана является важным предварительным условием успеха в сложных условиях страны; (ii) при слишком небольшом общем объеме ресурсов и грандиозной программе реформ координация деятельности доноров должна выйти за рамки обмена информацией и принять форму создания партнерств и поддержки совместных программ. Центральная мысль КАС заключается в том, что проблемы управления и институционального потенциала в стране остаются серьезными ограничениями для проведения действенной программы, в том числе по ПРСП.

---

из других источников, причем качество многих из них не обеспечивает безопасности. Для того чтобы снизить долю не имеющего доступа к водопроводу населения до 25 процентов, потребуются ресурсы, масштабы которых оценены не были.

73. Для того чтобы оценить согласованность между КАС и ПРСП, необходимо особо выделить четыре элемента стратегии сокращения бедности, которые упоминались выше во вставке 1:

- стимулировать справедливый экономический рост на базе трудоемких технологий с акцентом на экспорт;
- поддерживать эффективное и справедливое предоставление базовых социальных услуг;
- обеспечивать адресную поддержку беднейших групп населения;
- совершенствовать управление и системы социальной безопасности.

74. КАС 2003 года содержит матрицу планируемых мероприятий, которые систематизированы в основном в разрезе девяти рабочих групп, использованных при разработке ПРСП. Имеется несколько исключений. Наиболее существенно то, что развитие по инициативе общин (РИО), которое является важным компонентом матрицы КАС, не представлено в перечне девяти рабочих групп ПРСП. То же относится к деятельности в области распространения знаний, которая включена в матрицу КАС. На детальном уровне отдельные представленные в ПРСП перечни по образованию, здравоохранению и социальной защите в КАС были объединены в один сектор — человеческое развитие. Экологические вопросы сгруппированы с сельским хозяйством, тогда как в ПРСП они сгруппированы с туризмом.

75. **Поддержка Всемирного банка в области кредитования.** Уровень кредитования МАР будет зависеть от макроэкономических показателей страны, ее успехов в проведении реформ управления и структурных реформ, а также состояния портфеля. В рамках текущего базисного сценария КАС предусматривает предоставление до 80 миллионов долларов США по ассигнованиям МАР, выделяемым в зависимости от макроэкономических показателей, в частности, управления внешним долгом, а также от продолжения структурных реформ. Ввиду постепенного выхода Таджикистана из категории стран с переходной экономикой в постконфликтной ситуации объем соответствующего вида кредитования меньше, чем в прошлом. Непосредственное значение для общей поддержки ПРСП имеет тот факт, что удовлетворительные успехи в сфере макроэкономической стабилизации и структурных реформ позволят перейти от базисного сценария кредитования МАР, который включает кредит на структурную перестройку, к оптимистическому сценарию, который будет включать кредит на поддержку программ сокращения бедности, ПРСП (в 2005 финансовом году — 20 миллионов долларов США). Если страна не обеспечит соблюдение триггерных условий в отношении результатов деятельности, установленных в КАС, то программа будет сведена к пессимистическому сценарию (45 миллионов долларов США), и проекты будут ограничиваться поддержкой базовых социальных нужд (сценарии и триггерные условия см. в таблицах А6 и А7 Приложения II).

76. Другие операции имеют непосредственное отношение к четырем основам ПРСП. Что касается первой основы (экономический рост и экспорт), то Всемирный банк планирует поддерживать реформы финансового сектора, особенно совершенствование системы регулирования, реструктуризацию банков и укрепление потенциала. Инвестиционные проекты будут ориентированы на самые мелкие и малые предприятия и частные семейные фермы, а также на создание для частных банков механизмов перенаправления средств (первая основа). КАС также включает два инвестиционных проекта, которые относятся к первой и третьей основам: «Общинное сельское хозяйство и управление водными бассейнами», а также «Поддержка банковского и частного сектора». Предлагается подготовить обзор будущих направлений развития сельского хозяйства, чтобы собрать информацию для будущих реформ в этом секторе.

77. Правительство отметило свою обеспокоенность планируемым сокращением кредитования МАР по мере перехода страны от постконфликтной к более стабильной ситуации. В области кредитования преобразований основной темой является приватизация сельскохозяйственных земель (земельная реформа). Для предоставления информации о развитии микрофинансовой деятельности в Центральной Азии и разработки подходов на базе наилучшего опыта других стран были проведены «Региональное исследование микрофинансовой деятельности» и конференция по «Расширению доступа к микрофинансам в Центральной Азии» с участием многих доноров (оба мероприятия проведены в 2003 финансовом году).

78. Что касается второй основы, то Всемирный банк планирует оказывать помощь в предоставлении базовых социальных услуг беднейшим слоям населения за счет привлечения общинных организаций и НПО. Два предлагаемых проекта будут способствовать предоставлению базовых социальных услуг: поддержка и обеспечение системы образования, а также локальное и базовое здравоохранение; три проекта будут направлены на поддержку инфраструктуры на уровне общин: общинное сельское хозяйство и управление водными бассейнами, водоснабжение Ферганской долины и муниципальная инфраструктура. Текущая деятельность включает пилотный проект в области образования, работу в сфере первичного здравоохранения и поддержку приватизации сельскохозяйственных ферм. Несколько поставленных задач исследования экономики и отдельных секторов заложат основу и позволят получить информацию для принятия надлежащих мер в данной сфере.

79. Что касается третьей основы, обеспечения адресной поддержки беднейших групп населения, представляется, что наиболее актуальной является деятельность, не связанная с кредитованием (см. ниже). Проведение анализа воздействия на бедность и социальные условия (ПСИА) по энергетике и приватизации земли/земельной реформе также являются потенциально важными элементами программы (см. раздел о сотрудничестве между Всемирным банком и МВФ).

80. Программа КАС для четвертой основы ПРСП — *совершенствования управления и системы социальной безопасности* — распространяется на средне- и

долгосрочную перспективу. На заседании КГ в мае 2003 года правительство заявило о значительных успехах в решении проблем управления, тогда как у доноров и НПО сложилось ощущение, что необходимы гораздо более согласованные действия и пристальное внимание к данной сфере. Должностные лица в правительстве отмечали, что для экономического роста крайне важны целевые инвестиции в конкретные сектора, например, на развитие энергетики и в инфраструктуру, тогда как доноры полагали, что приверженность экономической реформе и совершенствованию системы социальной безопасности является еще слишком слабой, чтобы отводить таким инвестициям преимущественную роль.

81. Для того чтобы содействовать повышению качества управления, Всемирный банк сосредоточит свои усилия на реформе управления государственным сектором, включая реформу государственной службы, и приложит усилия к укреплению таможенного и налогового управлений и совершенствованию бюджетного процесса. Проводимые в настоящее время ОГР, ООГЗ и ОФПС дадут информацию, на основании которой можно будет вести дальнейшую работу. Всемирный банк также работает совместно с АзБР над его обзором управления и институциональной сферы, который станет аналитической основой для операций по проведению преобразований в рамках текущей КАС. Будет произведена реформа правовой основы системы государственных закупок с помощью предлагаемого гранта ФИР по государственным закупкам (2005 финансовый год). Кроме того, все новые инвестиционные операции будут предусматривать деятельность по укреплению потенциала, а каждое из заданий по исследованию РЭС будет использоваться для разработки совместных продуктов и передачи опыта. Как отмечалось в предыдущих разделах, посвященных реформе государственного управления и Докладу НПО по оценке бедности, все эти компоненты КАС и потенциальные мероприятия/направления деятельности Всемирного банка нацелены на решение одной и той же базовой проблемы, которая была обозначена на этапе составления ПРСП, — слабого институционального потенциала.

82. **Подход на базе РИО в проектах.** Одним из ключевых аспектов КАС является то, что в основе этой стратегии лежит подход на базе развития по инициативе общин (РИО). РИО представляет собой децентрализованный подход к разработке и реализации проектов с широким привлечением местных общественных образований<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> В рамках подхода на базе РИО выделяется четыре категории: способствующие формированию благоприятных условий (реформы политики и институциональные реформы, направленные на усиление контроля за решениями и ресурсами со стороны местных общественных образований); предусматривающие контроль над инвестиционными фондами со стороны общественных образований и их управление такими фондами; предусматривающие контроль над инвестиционными фондами со стороны общественных образований без права управления этими фондами; а также подходы с использованием местных органов управления, обычно там, где существуют (продолжение)

В ходе обсуждения КАС по Таджикистану на Исполнительном совете было указано на рискованный характер такого подхода, но при этом было высказано общее мнение, что он может сыграть определенную роль в данной стране, а также была подчеркнута важность рассмотрения более широкого спектра вопросов экономического роста и источников роста в будущем<sup>28</sup>. Членами Совета были, в частности, выделены следующие риски: значительная концентрация полномочий на уровне центрального правительства, ограниченные практические возможности координации деятельности между центральным правительством и местными органами самоуправления и ограниченность опыта прошлой деятельности Всемирного банка в данной области.

83. Правительство выразило определенные сомнения в отношении согласованности между ориентацией на РИО, которая предусмотрена в КАС, и стратегией и мерами самого ПРСП. В частности, представители правительства считают необходимым развивать институциональный потенциал *в рамках отраслевых министерств и учреждений государственного сектора*, которые, по их мнению, должны играть ведущую роль в содействии борьбе с бедностью. Хотя правительство планирует привлечь к этой работе местные органы самоуправления и районные учреждения и советы, у него нет достаточной определенности в отношении того, как лучше всего это сделать. Должностные лица также еще раз повторили соображения, ранее выдвинутые членами Исполнительного совета в ходе обсуждения КАС, в поддержку внимания Всемирного банка к проблемам физической инфраструктуры, в которой, по их мнению, заключен мощный потенциал воздействия на экономический рост, а тем самым, и на сокращение бедности. Среди приведенных примеров — деятельность Всемирного банка по оказанию помощи правительству в проведении ПСИА по энергетике и земельной реформе, а также в области производства электроэнергии, включая проблемы незавершенного строительства и значительного износа гидроэлектростанций в стране.

84. Обсуждения с НПО и выезды на места за пределами Душанбе подтвердили миссии по оценке наличие серьезных проблем и рисков для подхода на базе ОИР. По мнению миссии, возникают три вопроса: (i) включение факторов, определяющих ограничения потенциала не только в центре (столица страны и областные центры), но и на местном уровне; (ii) ограничения, препятствующие быстрому росту масштабов проводимой деятельности, необходимому для содействия достижению целевых показателей ПРСП, привязанных к определенным срокам; (iii) необходимость увязывания проектов РИО или программ других доноров, реализуемых в стране.

---

выборные местные органы управления, которые принимают решения в области планирования и реализации. См. Kumar (2003), стр. 5 по англ. тексту.

<sup>28</sup> World Bank (2003a).



- Ограничения институционального потенциала существуют на местном уровне, так же как и в центре. В стране действует лишь небольшое число децентрализованных муниципальных структур. Общественные группы также не имеют развитой организации. Уже существующим группам потребуется руководство при установлении норм и стандартов, независимо от того, будет ли это проект по обеспечению услугами водоснабжения или строительство школы<sup>29</sup>. Разработка проектов РИО, которые сочетают поддержку укрепления потенциала на местном и центральном уровнях с реализацией подпроектов на уровне общин, может внести чрезвычайную сложность в операции РИО, что может вызвать трудности с их реализацией.
- Своевременный рост масштабов проводимой деятельности по РИО будет иметь решающее значение для максимизации воздействия на сокращение бедности. Три аспекта представляются значимыми для достижения этой цели в Таджикистане. Во-первых, важно наличие достаточного потенциала для содействия процессу РИО на уровне общин через посредство НПО и децентрализованных образований общественного сектора. Во-вторых, общины неоднородны, поэтому потребуется адаптировать работу с каждой общиной к ее конкретным нуждам. В-третьих, необходимо наличие четких мер политики, поддерживающих распределение ресурсов и принятие решений на местном уровне.
- Поскольку другие доноры также используют подходы на базе РИО в данной стране, Всемирному банку потребуется согласовывать свою работу с деятельностью других доноров. Как признают сотрудники Всемирного банка, в данной сфере будет особенно важна тесная координация работы Всемирного банка с НПО, местными органами управления и другой донорской помощью.

#### **Поддержка Всемирным банком деятельности, не связанной с кредитованием/аналитической работы**

85. Всемирный банк расширяет свою программу аналитической работы в Таджикистане, которая может оказать существенное содействие в реализации ПРСП. Следует отметить пять направлений этой работы.

- **Среднесрочный Обзор государственных расходов (ОГР).** В ОГР анализируется бюджетный процесс определения расходов, чтобы выяснить, в достаточной ли мере он ориентирован на поддержку целей ПРСП. Ключевой проблемой является отсутствие приоритетов — ПРСП в большей степени

---

<sup>29</sup> Мнение, выраженное группой представителей НПО и локальными общественными группами, с которыми миссия по оценке встречалась в Худжанде и Душанбе.

представляет собой перечень требующих решения вопросов, чем стратегию, а поскольку некоторые инвестиционные проекты имеют сомнительную приоритетность, миссия по ОГР должна выполнить важную функцию, помогая правительству должным образом расставить приоритеты в своей инвестиционной программе. Документ по программе государственных инвестиций (ПГИ), который распространялся на заседании КГ, не дает какой-либо основы для определения приоритетов в расходах, поскольку в нем просто перечислены проекты, которые на тот момент находились либо в процессе реализации, либо на стадии планирования, но не представлено никаких ключевых количественно определенных показателей или оценочной величины нормы прибыли на эти инвестиции<sup>30</sup>.

- Четкая связь программы РЭС с ПРСП прослеживается в проводимом в настоящее время **Обследовании уровня жизни и системы измерения показателей и обновлении данных по бедности**. Это обновление включает обследование домашних хозяйств с использованием расширенной формы обследования (570 вопросов), с тем чтобы получить более детализированные данные, чем были собраны в ходе ЛСМС 1999 года.
- **Обзор расходов социального сектора**<sup>31</sup> был завершен в октябре 2002 года. Его результаты используются в ОГР.
- **Обзор сектора образования** был также завершен в октябре 2002 года, и его результаты были непосредственно включены в базисный сценарий кредитования в рамках КАС (см. планируемую программу в области образования).
- Частный сектор играет исключительно важную роль в достижении устойчивого экономического роста в Таджикистане. Всемирный банк проводит **Обзор условий ведения коммерческой деятельности и инвестиционного климата**, в котором основное внимание уделяется уменьшению институциональных и нормативных препятствий для развития предпринимательства. Эта деятельность будет учтена в работе над ОГР, а реструктуризация

---

<sup>30</sup> Доля проектов в области энергетики и транспорта в ПГИ значительно больше, чем в ПРСП. В ПРСП предполагается выделение 34 процентов внешних ресурсов (или почти 40 процентов совокупного объема ресурсов) на социальные сектора, по сравнению с 12 процентами, предусмотренными в ПГИ на 2004–2006 годы (или 22 процентами в ПГИ на 2001–2003 годы). На энергетику и транспорт вместе в ПРСП приходится 27 процентов средств, тогда как в новой ПГИ — примерно 50 процентов.

<sup>31</sup> World Bank (2002).

государственных активов будет подкрепляться кредитами на проведение реформ.

86. Помимо аналитической работы, решению проблем бедности также помогают текущие проекты Всемирного банка. Совместно они могут способствовать решению таких общих проблем, как отсутствие встречных фондов и методы защиты приоритетных расходов в бюджете<sup>32</sup>. Большое место в программе Всемирного банка занимают вопросы укрепления потенциала и восстановления экономики, которые носят для страны насущный характер, принимая во внимание недавнее окончание гражданского конфликта в стране. Восстановление экономики и новые инвестиции должны осуществляться параллельно. Сотрудники по секторам должны располагать самой последней информацией о возникающих тенденциях в области бедности и оценивать, как они скажутся на желательном соотношении между новыми инвестициями и расширением деятельности по поддержанию существующих активов в рабочем состоянии, а также на решении институциональных проблем, которые могут возникать в ходе связанных с их проектами мероприятий.

87. **Укрепление потенциала при реализации ПРСП.** В 2003 году Всемирный банк утвердил грант на поддержку реализации ПРСП и разработку показателей текущего контроля для ПРСП. В рамках гранта предоставляется техническая помощь группе ПРСП в Администрации Президента, которая была создана для координации процесса реализации ПРСП. Сотрудники отдела по борьбе с бедностью и экономическому управлению по региону Европы и Центральной Азии и консультанты, привлекаемые в рамках гранта, окажут правительству помощь в разработке основных показателей, необходимых ему для более эффективной реализации ПРСП. Финансирование для гранта поступает из Глобального трастового фонда Всемирного банка для деятельности по ПРСП.

88. Выбор Таджикистана Институтом Всемирного банка в качестве целевой страны для своих программ по укреплению потенциала должен создать возможности для подготовки и глобального заочного обучения занимающих ключевые посты государственных служащих и ориентировать такую деятельность на поддержку целей ПРСП. Кроме того, важную роль также могут сыграть возможности регионального обучения и семинары в узловом отделении Всемирного банка в Казахстане, а также

---

<sup>32</sup> Группа МВФ отметила, что сотрудники Всемирного банка, работающие над проектами, должны указывать им на те случаи, где показатели исполнения бюджета свидетельствуют о том, что на приоритетные направления расходов не выделяется надлежащего финансирования, и поскольку МВФ проводит ежеквартальный анализ этой информации, он будет готов рассмотреть данный вопрос с компетентными должностными лицами МФ. Недавно это было сделано в отношении расходов сектора образования.

в рамках других текущих мероприятий по ПРСП, например, в Кыргызской Республике<sup>33</sup>.

#### **D. Другие вопросы**

89. Определяя роль поддержки Всемирного банка, миссия по оценке выделяет пять аспектов, которые заслуживают внимания: (i) установление более тесных партнерских отношений с другими донорами по вопросам ПРСП; (ii) текущий контроль за реализацией ПРСП; (iii) определение последовательности работы Всемирного банка над различными ПСИА; (iv) назначение ответственного за работу по ПРСП в программе Всемирного банка; (v) усиление взаимодействия с узловым центром.

##### **1. Установление более тесных партнерских отношений с другими МФО и донорами**

90. Миссия по оценке оценила, способствовал ли ПРСП до настоящего времени повышению собственной заинтересованности страны в программе. Сложилось мнение, что в 2001 и 2002 годах такая заинтересованность была совершенно очевидной, но в 2003 году она сошла на нет. В результате возникает необходимость значительной перестройки процесса. Всемирный банк может сыграть важную роль в такой перестройке, проводя определенные мероприятия совместно с другими донорами и находясь в тесном контакте с департаментами по координации помощи в правительстве.

91. На заседании КГ в Душанбе в мае 2003 года Всемирный банк непосредственно предпринял меры к тому, чтобы обсуждения велись в контексте ПРСП. На заседании, в частности, обсуждались проблемы политики и аспекты потенциала в контексте реализации проектов. В ноябре 2003 года состоялось заседание в продолжение работы предыдущей встречи КГ, вновь в Душанбе. Более тесная координация различных программ по секторам помогает избежать дублирования деятельности доноров, с тем чтобы обеспечить действенную поддержку текущего этапа реализации ПРСП. Идея заключается в том, чтобы наладить взаимодействие между основным мероприятием КГ и более узкими заседаниями в продолжение работы с целью обеспечить более систематический подход к решению проблем реализации. Проводились также встречи доноров и правительства по более конкретным вопросам, таким как проблемы развития на местном уровне.

92. Всемирный банк согласовывает свою деятельность с Департаментом правительства по координации помощи, но, как уже отмечалось, в правительстве существует четыре таких подразделения или департамента (в Министерстве финансов, Министерстве экономики, группа в Администрации Президента и собственно группа

---

<sup>33</sup> Например, в декабре 2003 года в Бишкеке состоялся семинар по ПРСП Кыргызстана.

ПРСП), что приводит к фрагментации ответственности. Существует возможность усиления взаимодействия с ПРООН в контексте планируемой и текущей работы, которое обеспечит более тесные связи с группой организаций ООН по проблемам ПРСП. Такая работа включает и продолжающуюся подготовку ООС/ЮНДАФ по Таджикистану, и составление сметы расходов на достижение ЦРТ, планируемое группой ООН по данной стране.

## **2. Текущий контроль за реализацией ПРСП и действенность работы Всемирного банка**

93. Всемирный банк оказывает помощь по аспектам реализации ПРСП за счет нового гранта на реализацию, а также осуществляя обычную деятельность по проектам и проводя исследования РЭС, например, ОГР. Идет работа, призванная помочь правительству укрепить свой институциональный потенциал по реализации программы ПРСП и разработать необходимые показатели текущего контроля. В течение этого этапа реализации будет важно, чтобы Всемирный банк по-прежнему уделял такое пристальное внимание результатам, включая текущий контроль за действенностью своей помощи в данном процессе (например, в рамках подхода на базе РИО).

## **3. Проведение ПСИА**

94. Официальные лица правительства сообщили миссии по оценке, что ПСИА по энергетике и земельной реформе проведены не были, тем не менее условия, предъявляемые в отношении тарифов (на природный газ), были согласованы без того, чтобы воспользоваться преимуществами подготовки ПСИА по энергетике. В настоящее время, после интенсивного обсуждения, Всемирный банк приступил к работе над ПСИА по энергетике, финансируемой из Программы содействия управлению энергетическим сектором (глобального фонда для деятельности в области энергетики, управляемого Всемирным банком). Ведется работа над ПСИА по земельной реформе. Оба направления важны для реализации ПРСП.

## **4. Назначение ответственного за работу по ПРСП в программе Всемирного банка**

95. В ходе бесед с должностными лицами правительства, донорами и НПО миссии по оценке стало очевидно, что с точки зрения этих должностных лиц во Всемирном банке нет назначенного ответственного/лица для контактов по вопросам работы Банка над ПРСП. Ответственность и подотчетность представляются им весьма размытыми. Должностные лица отмечали, что такое положение резко отличается от проектов и исследований РЭС, где четко определено руководство целевой группы, и им конкретно известно контактное лицо, тогда как в отношении ПРСП ситуация иная. Возможно, руководству желательно было бы внести ясность в механизмы взаимодействия по

вопросам ПРСП со штаб-квартирой и местным отделением. Кроме того, в местном отделении нет специально определенного или назначенного лица, ответственного за вопросы ПРСП<sup>34</sup>.

## **5. Взаимодействие в рамках узлового центра**

96. Поскольку руководство деятельностью в Таджикистане осуществляется через узловой центр в Алматы, важно сохранить интенсивный трехсторонний (Душанбе/Алматы/Вашингтон) обмен информацией (см. раздел о сотрудничестве между МВФ и Всемирным банком). Вместе с тем из-за бюджетных ограничений сотрудники часто выполняют свою работу в Таджикистане «по пути» перед началом или после окончания работы в составе другой миссии, то есть в дополнение к и без того перегруженной миссии в несколько стран, без представления своевременных докладов директору по стране<sup>35</sup>. Данная проблема характерна не только для Таджикистана, она проявилась и в других случаях, когда работа организуется по системе узлового центра.

## **V. ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ МВФ**

97. Какова была роль МВФ в процессе ПРСП в Таджикистане? В какой мере МВФ удается обеспечить «ключевые характеристики» (вставка 5), которые должны отличать подход ПРСП/ПРГФ от подхода, использовавшегося в программах, поддерживавшихся ресурсами механизма расширенного финансирования структурной перестройки (ЕСАФ)? Был ли внутренний процесс разработки политики МВФ адаптирован к подходу ПРСП/ПРГФ? Именно эти ключевые вопросы рассматриваются в настоящей главе. Для того чтобы представить некоторую исходную информацию и ситуацию в целом, сначала приводится общий обзор программ Таджикистана 1998–2001 годов, поддерживавшихся ресурсами ЕСАФ/ПРГФ, и подготовки последующей договоренности по ПРГФ. Более подробная хронология взаимоотношений Таджикистана с МВФ представлена в таблице А9 Приложения II.

---

<sup>34</sup> В нескольких странах, реализующих ПРСП, Всемирный банк привлекал специалистов по ПРСП и прикреплял их к местным отделениям Всемирного банка (например, в Албании и Камбодже).

<sup>35</sup> Проблема перегрузки миссий работой ощущалась всеми подразделениями по секторам.

### **Вставка 5. Ключевые характеристики ПРГФ**

Ниже перечислены ключевые характеристики, которые должны отличать программы, поддерживаемые ресурсами ПРГФ, от программ, поддерживавшихся в рамках предшествовавшего ему механизма ЕСАФ:

- (i) широкое участие и бóльшая собственная заинтересованность страны;
- (ii) включение программы в общую стратегию экономического роста и сокращения бедности;
- (iii) государственные бюджеты, которые в большей степени ориентированы на сокращение бедности и на стимулирование экономического роста;
- (iv) надлежащая гибкость целевых налогово-бюджетных показателей;
- (v) бóльшая избирательность предъявляемых структурных условий;
- (vi) повышенное внимание к мерам по совершенствованию управления государственными ресурсами и подотчетности;
- (vii) анализ крупных мер макроэкономической стабилизации и структурных реформ с точки зрения их воздействия на социальную сферу.

Источник: International Monetary Fund (2002).

### **А. Общий обзор договоренности ЕСАФ/ПРГФ 1998–2001 годов**

98. МВФ утвердил трехлетнюю договоренность ЕСАФ по Таджикистану в июне 1998 года, вслед за двумя договоренностями об оказании стране постконфликтной помощи после официального прекращения гражданской войны в 1997 году. Неудовлетворительное проведение политики в сочетании с воздействием экзогенных потрясений привело к низким результатам деятельности относительно целевых показателей программы в первый год ЕСАФ.

99. Для программы на второй год (утвержденной в июле 1999 года) график проведения обзоров программы был изменен с полугодового на ежеквартальный, с тем чтобы усилить текущий контроль за реализацией программы. Более высокая частота обзоров также рассматривалась как средство обеспечения большей гибкости программы — с точки зрения возможностей обновления или пересмотра целевых показателей и прогнозов программы, — чтобы учесть уязвимость Таджикистана к внешним потрясениям. Более строгий текущий контроль не привел к повышению показателей реализации программы; следующий обзор программы был отложен на четыре месяца, третий и четвертый обзоры не были проведены, и официальным органам пришлось продемонстрировать положительные результаты деятельности, прежде чем сотрудники МВФ направили Исполнительному совету запрос о третьей годовой договоренности.

100. В третьей годовой договоренности (утвержденной в октябре 2000 года) был сохранен ежеквартальный режим обзоров программы, но ее реализация также отклонилась от намеченного курса вскоре после завершения второго обзора, и на момент истечения ее срока в декабре 2001 года третий и четвертый обзоры не были проведены. Пройдет еще двенадцать месяцев — включая шестимесячный период программы под контролем сотрудников МВФ, — прежде чем будет утверждена новая договоренность.

101. В рамках подготовки к новой договоренности ПРГФ сотрудники МВФ в конце 2001 года выпустили Документ по стратегии страны (ДСС), в котором анализировался опыт, накопленный в ходе реализации приближавшейся к завершению договоренности с Таджикистаном, с целью сделать выводы для совершенствования структуры программы, которая должна будет поддерживаться следующей договоренностью в рамках нового механизма, и улучшения перспектив ее более успешной реализации (вставка 6)<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Взаимоотношения Таджикистана с МВФ омрачались многочисленными случаями представления недостоверной информации — главным образом, относящейся к накоплению просроченной задолженности по внешнему долгу, — и по этой причине страна должна была возместить некоторые из выплат, полученных от МВФ. Сотрудники МВФ и официальные органы указывали, что такие случаи в основном отражали слабость потенциала в области управления внешним долгом, а также отмечали, что были приняты меры по укреплению потенциала в данной сфере (в том числе в рамках программы технической помощи, финансируемой Швейцарией).



**Вставка 6. Опыт договоренности на 1998–2001 годы между МВФ и Таджикистаном.  
Какие уроки вынесли сотрудники МВФ?**

Основные уроки, полученные сотрудниками МВФ и указанные в Документе по стратегии страны по Таджикистану, который был подготовлен ими в конце 2001 года, включали следующее:

- отсутствие опыта, слабость институциональных механизмов, недостаточная собственная заинтересованность и слабость управления вели к низким результатам в соблюдении целевых и контрольных показателей программ;
- сложность плана структурных реформ в рамках программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, также создавала трудности в выполнении графиков реализации программ. Доводы в пользу рационализации предъявляемых условий являются особенно вескими в случае Таджикистана;
- несмотря на низкие результаты выполнения программ, контакты МВФ с официальными органами способствовали достижению макроэкономической стабильности, помогая противостоять давлению в пользу проведения менее благоприятной политики и создав последовательную основу макроэкономической политики, сформулировав план структурной реформы и обеспечив предоставление технической помощи по широкому спектру вопросов;
- масштабные квазифискальные операции (особенно в энергетическом секторе) создают угрозу для поддержания макроэкономической стабильности и экономического роста;
- результативность денежно-кредитной политики часто подвергалась риску из-за давления на центральный банк, от которого требовалось предоставление целевых кредитов;
- для существенного увеличения расходов на сокращение бедности потребуются реструктуризация долга.

В целях повышения собственной заинтересованности страны сотрудники МВФ предложили:

- официальным органам осуществить активную программу земельной реформы и решить проблемы в области управления, с тем чтобы значительно увеличить число тех, кому будет выгоден процесс экономических реформ;
- сотрудникам МВФ расширить свои мероприятия по обеспечению взаимодействия с различными сторонами на местном уровне.

## **В. Вклад в процесс ПРСП**

102. В Таджикистане была начата работа в рамках подхода ПРСП во время проведения переговоров по третьей годовой программе в рамках договоренности ЕСАФ/ПРГФ<sup>37</sup>. В настоящем разделе основное внимание уделяется поддержке, оказанной сотрудниками МВФ процессу ПРСП, а также степени влияния сотрудников МВФ на макроэкономические основы П-ПРСП и ПРСП. Кроме того, в нем анализируются возможности дальнейшей поддержки этого процесса, особенно в плане содействия более широкому обсуждению проблем макроэкономической политики в стране, что является необходимым предварительным условием расширения участия в разработке программы (ключевая характеристика (i)). В последнем подразделе рассматривается вопрос о том, в какой мере техническая помощь МВФ содействовала процессу ПРСП.

### **Роль в подготовке П-ПРСП и ПРСП**

103. Сотрудники МВФ, особенно постоянный представитель, оказали существенную поддержку официальным органам в подготовке П-ПРСП — включая представление замечаний к промежуточным проектам и помощь в подготовке окончательной редакции. Такое активное участие объяснялось существовавшим в то время представлением, что П-ПРСП играет такую же роль, которую обычно играл Документ об основах политики (ДОП) в документации, которая должна представляться вместе с запросом о договоренности ЕСАФ<sup>38</sup>. В П-ПСПР четко указывалось, что его среднесрочная макроэкономическая основа была разработана «после проведения консультаций с МВФ». В действительности, она была идентична основе третьей годовой программы в рамках ЕСАФ/ПРГФ (таблица А10 Приложения II).

104. Сотрудники МВФ в меньшей степени участвовали в процессе подготовки ПРСП. В частности, они не принимали участия в организованном правительством процессе консультаций; сотрудники МВФ рассматривали его главным образом как

---

<sup>37</sup> МВФ преобразовал ЕСАФ в ПРГФ в ноябре 1999 года — через несколько месяцев после утверждения второй годовой договоренности ЕСАФ по Таджикистану.

<sup>38</sup> ДОП предоставлял собой необходимое условие для представления запроса об использовании механизма ЕСАФ (включая годовые договоренности). В нем определялись цели программы и стратегия их достижения, а также содержалась комплексная система мер политики с перечнем мер, которые предполагалось предпринять во всех ключевых секторах/областях, и сроки, предусмотренные для их реализации. ДОП должен был готовиться официальными органами совместно с сотрудниками МВФ и Всемирного банка, но, как правило, сотрудники МВФ и Всемирного банка разрабатывали его проект, а затем обсуждали его с официальными органами.

дело заинтересованных сторон внутри страны. Поэтому, например, отсутствовала возможность привлечь широкий круг заинтересованных сторон к обсуждению основных идей, сформулированных на базе подготовленной сотрудниками МВФ собственной внутренней оценки опыта реализации предыдущей программы Таджикистана (вставка 6). Однако сотрудники МВФ провели обсуждение своих выводов с официальными органами, пытаясь обеспечить согласованность мнений сотрудников об основных элементах последующей программы, поддерживаемой ресурсами ПРГФ, с мерами политики и приоритетами разрабатываемого ПРСП.

105. В ПРСП, как и в П-ПРСП, признается влияние МВФ на макроэкономическую основу документа; например, в нем указывается, что денежно-кредитная политика будет определяться целевыми денежно-кредитными показателями программы, поддерживаемой ресурсами ПРГФ (на тот момент находившейся в процессе согласования). Макроэкономическая основа этой программы имела значительное сходство с макроэкономической основой ПРСП, но не была ей идентична. По большей части различия отражали обновления прогнозов 2002 года, с тем чтобы учесть изменения, произошедшие за месяцы между завершением ПРСП и окончательной подготовкой запроса о новой договоренности.

### **Обсуждение вопросов макроэкономической политики**

106. Включение «макроэкономического регулирования» как темы работы одной из девяти РГС гарантировало определенное обсуждение макроэкономических вопросов в процессе консультаций по ПРСП. В ПРСП, построенном вокруг тех же девяти «секторов», которые использовались при организации РГС, помимо направлявшегося правительством процесса консультаций, был также использован Доклад НПО по оценке бедности (отражающий результаты нескольких форумов, проведенных по всей стране)<sup>39</sup>. Основное содержание результатов обсуждений по вопросам макроэкономического регулирования приводится во вставке 7. В целом центральное место в обсуждении занимали проблемы управления, коррупции, высокого налогового бремени и отсутствия прозрачности государственного бюджетного процесса.

---

<sup>39</sup> Counterpart Consortium Tajikistan (2001).

**Вставка 7. Макроэкономические и смежные проблемы в «Докладе НПО по оценке бедности»**

***Коррупция***

- Коррупция и неправомерная бюрократическая практика ведомств таможенного и налогового управлений в значительной мере препятствуют деятельности частных предпринимателей (и неблагоприятно сказываются на экономическом росте). Необходимо ужесточить национальное законодательство по борьбе с коррупцией.

***Прозрачность***

- При разработке политики в области государственных расходов и бюджетов общественное мнение и предложения либо не выясняются, либо игнорируются. Более того, общественность не осведомлена об утвержденных бюджетных ассигнованиях на важнейшие сектора, такие как социальное обеспечение/защита, образование и здравоохранение.
- Для того чтобы повысить прозрачность бюджетного процесса, проект бюджета должен публиковаться для общественного обсуждения. Кроме того, необходимо содействовать экономическому образованию общественности посредством практических и общих семинаров, образовательных телевизионных программ и т.п.

***Антиинфляционная политика***

- Повышение производительности, особенно в сельском хозяйстве, за счет поощрения внутренних и иностранных инвестиций, в том числе путем предоставления налоговых стимулов.
- Создание сети государственных магазинов.
- Государственный мониторинг цен на основные потребительские товары.
- Строгая налогово-бюджетная, финансовая и кредитная политика и надзор за банковской деятельностью.

***Сохранение стоимости национальной валюты***

- Регулирование деятельности обменных пунктов и укрепление текущего контроля за их работой.
- Укрепление доверия к банковской системе за счет действенного надзора за банковскими учреждениями.
- Исполнение законов об обращении единой национальной валюты.
- Воспитание у населения патриотизма, доверия к национальной валюте и уверенности в ней.
- Упрощение порядка осуществления экспортно-импортных операций.

***Налоговая политика***

- Предоставление новым создаваемым предприятиям налоговых льгот на первые три года деятельности.
- Освобождение национальных производителей от НДС на первый год их работы.
- Снижение ставки НДС и подоходного налога. Введение единой ставки подоходного налога.

Источник: Counterpart Consortium Tajikistan (2001).

107. Некоторые из рекомендаций по мерам политики свидетельствуют о подходе к управлению экономикой, который опирается в большей степени на прямое вмешательство государства, чем на рынок (например, некоторые элементы пакета мер антиинфляционной политики), при этом в других рекомендациях основной упор делается на важности более прочных институциональных механизмов и большей прозрачности как принципиально важных элементов надежной макроэкономической

основы. Так или иначе, поднятые на форумах вопросы показывают, что сотрудники МВФ потенциально могут сыграть полезную роль в улучшении осведомленности более широкого круга заинтересованных сторон о макроэкономических проблемах и в содействии более широкому участию в обсуждениях политики.

108. В Таджикистане сотрудники МВФ иногда принимали участие в общественных обсуждениях проблем экономической политики на семинарах и через статьи в прессе, но в целом участие сотрудников МВФ в обсуждениях экономической политики за пределами кругов правительства и доноров было довольно незначительным. Принимая во внимание ограниченное присутствие МВФ в стране и недостатки потенциала правительства, постоянному представителю имеет смысл уделять основное внимание предоставлению политических рекомендаций правительству и помощи, направленной на укрепление потенциала государственных учреждений, которые имеют наибольшее значение для реализации программы, поддерживаемой ресурсами МВФ. Вместе с тем, поскольку взаимодействие является важной характеристикой подхода ПРСП/ПРГФ, у сотрудников МВФ имеется возможность расширить круг заинтересованных сторон внутри страны, с которыми они поддерживают постоянные контакты.

### **Техническая помощь**

109. В течение многих лет МВФ предоставлял техническую помощь для поддержки деятельности по укреплению потенциала в Таджикистане, в том числе направляя в страну постоянных консультантов. В последние годы сферы, на которые распространялась такая помощь, включали: реорганизацию банков, налоговую политику и систему сбора налогов, управление внешним долгом, денежно-кредитные операции, макроэкономическую статистику и экономическое законодательство (таблица А11 Приложения II). Большая часть технической помощи тесно координировалась с деятельностью в рамках программ, например, содействие по ключевым элементам установленных условий в области структурных преобразований и/или помощь, направленная на устранение недостатков потенциала, выявившихся в результате неудовлетворительного выполнения обязательств по программе.

110. Взаимосвязи между деятельностью МВФ по кредитованию и оказанию технической помощи также подчеркивались в подготовленном сотрудниками МВФ ДСС, где, в соответствии со стратегией и приоритетами, предложенными в этом документе для предстоящей новой договоренности ПРГФ, основное внимание уделялось следующим направлениям технической помощи:

- постоянные консультанты по налогово-бюджетным вопросам — в сферах системы сбора налогов и операций казначейства;
- постоянный консультант по управлению внешним долгом;

- миссии по оказанию помощи НБТ, особенно в сферах денежно-кредитных операций и надзора за банковской деятельностью;
- миссии по укреплению потенциала в области составления экономической статистики (особенно национальных счетов).

111. Авторы настоящего доклада пришли к выводу о том, что техническая помощь МВФ в целом согласуется с приоритетами и задачами, определенными в ПРСП. Конкретные задачи и меры, перечисленные в ПРСП, по которым предоставляется техническая помощь МВФ, включают:

- улучшение собираемости налогов за счет расширения налогооблагаемой базы и укрепления системы сбора налогов;
- совершенствование функционирования финансовых рынков (в том числе за счет ужесточения правил, регулирующих операции коммерческих банков);
- проведение инвентаризации всех внешних долгов правительства и государственных предприятий.

### **С. Процесс разработки программы**

#### **Участие и собственная заинтересованность страны**

112. Участие в разработке программ Таджикистана, поддерживаемых ресурсами МВФ, ограничивалось достаточно узким кругом должностных лиц правительства и национального банка. В ряде следовавших друг за другом докладов сотрудников МВФ по Таджикистану косвенно указывается на поверхностный характер собственной заинтересованности страны в «реформах», а следовательно — и в программе, поддерживаемой ресурсами ПРГФ<sup>40</sup>. Как правило, в центре обсуждений лежит проект «меморандума об экономической и финансовой политике» (МЭФП), подготовленный сотрудниками МВФ. В обсуждениях с группой по оценке сотрудники МВФ оправдывали такой направляемый МВФ подход слабым потенциалом правительства в области разработки и анализа макроэкономической политики. Хотя авторы настоящего доклада признают наличие проблемы недостаточного потенциала, с их точки зрения

---

<sup>40</sup> Например, в докладе сотрудников МВФ по программе, поддерживаемой ресурсами ПРГФ, которая была утверждена в декабре 2002 года, отмечалось, что основные риски для программы «возникают из-за сочетания слабого потенциала в реализации и по-прежнему относительно низкой собственной заинтересованности страны в проводимых мерах».

существующий подход явно не способствует повышению собственной заинтересованности правительства в принимаемых мерах и создает риск сохранения зависимости от сотрудников МВФ в выполнении этих функций. Сотрудникам и официальным органам рекомендуется установить график передачи официальным органам страны все большей ответственности за подготовку первоначального проекта МЭФП. При необходимости, чтобы содействовать решению этих задач МВФ может предоставить техническую помощь в сфере макроэкономических и бюджетных вопросов.

113. У миссии по оценке сложилось мнение, что программа, поддерживаемая ресурсами ПРГФ, играет решающую роль в обеспечении определенной дисциплины в государственных финансах Таджикистана. Вместе с тем также сложилось устойчивое ощущение, что основной причиной, по которой официальные органы примирились с некоторыми существенными аспектами этой программы, с которыми они не вполне согласны, было их представление о том, что иные действия с их стороны привели бы к сокращению помощи стране на цели развития. Например, авторов настоящего доклада поразили активность и резкость критики, которую они услышали от высших должностных лиц правительства в отношении установленного в программе лимита на внешние займы для финансирования программы государственных инвестиций (ПГИ). Большинство из этих должностных лиц признавали озабоченность сотрудников МВФ экономической приемлемостью долга, но утверждали, что этот лимит — три процента от ВВП — ограничивает возможности официальных органов привлекать льготные займы от многосторонних банков развития для осуществления государственных инвестиций, стимулирующих экономический рост и способствующих сокращению бедности. Они с сожалением указывали на высокую вероятность того, что некоторые из повышенных обещаний, данных стране на заседании КГ в 2003 году в отношении финансовой помощи, не смогут быть выполнены из-за того, что, по их мнению, является произвольно установленным лимитом. Проблема внешнего финансирования ПГИ будет дополнительно рассмотрена ниже в разделе D. Пока же можно отметить, что, к их чести, сотрудники МВФ стремились отразить расхождения, возникшие у них с официальными органами по данной проблеме, в своих докладах Исполнительному совету<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Например, в недавнем докладе персонала МВФ — International Monetary Fund (2002) — содержится следующий текст: «Официальные органы отдают предпочтение более высоким уровням расходов на ПГИ, финансируемую за счет внешних источников. В более ранних редакциях ПРСП целевой показатель внешнего финансирования устанавливался на уровне 50–60 миллионов долларов США в год. В частности, официальные органы были обеспокоены тем, что уменьшение ПГИ подорвет усилия, направленные на сокращение бедности. Тем не менее (они) признавали, что возможности освоения средств в стране остаются ограниченными, бремя задолженности является сдерживающим фактором, и может быть трудно обеспечить выделение достаточных бюджетных ресурсов на покрытие расходов на эксплуатацию (продолжение)

114. При анализе того, каким образом сотрудники МВФ пытались обеспечить «собственную заинтересованность страны» в условиях в целом слабых результатов реализации, миссией по оценке было выделено два основных подхода: стремление добиться принятия обязательств со стороны высшего политического руководства (обычно главы государства) относительно реализации мер и широкое использование «предварительных мер» в качестве условий для завершения обзоров или утверждения новых договоренностей. Часто такие «предварительные меры» предусматривали проведение мероприятий, которые официальные органы уже обязались провести, но еще не провели. Представляется, что переход к работе в рамках ПРСП пока не привел к какому-либо фундаментальному изменению подхода. Но мнению авторов настоящего доклада, результативность таких подходов можно повысить за счет более активного привлечения ведомств, ответственных за реализацию, на этапе составления программы. Это особенно важно для структурных реформ в тех сферах, где участие МВФ частично отражает отсутствие или ограниченное участие других МФО в решении актуальных макроэкономических проблем. Одним из таких примеров является энергетический сектор Таджикистана<sup>42</sup>.

#### **Внутренний процесс анализа политики**

115. Для того чтобы оценить, в какой степени внутренние процессы адаптировались к подходу ПРСП и ПРГФ, был предпринят систематический анализ ряда внутренних информационных документов и замечаний по ним со стороны департаментов, проводивших их анализ. В Приложении IV приводится наглядный пример по Таджикистану, где сравниваются внутренняя разработка политики на базе процесса с использованием информационных документов для запроса о договоренности второго года по ЕСАФ (апрель 1999 года) — когда сотрудники МВФ рассматривали вариант

---

и техническое обслуживание активов. Кроме того, они признают необходимость более четкой расстановки приоритетов своих инвестиций в государственном секторе. Несмотря на достигнутое понимание в отношении трехпроцентного верхнего лимита на ПГИ в период реализации программы, они надеялись вернуться к данному вопросу в свете улучшения административных показателей и показателей государственных доходов. Сотрудники МВФ будут готовы вернуться к рассмотрению этого вопроса в контексте будущих докладов о ходе реализации ПРСП».

<sup>42</sup> Должностные лица Министерства энергетики сообщили миссии по оценке, что у них не было никаких непосредственных контактов с сотрудниками МВФ по проблемам политики в энергетическом секторе, на которые распространяются предъявляемые условия ПРГФ. В ответ сотрудники МВФ сообщили, что представители Министерства энергетики принимали участие в обсуждениях общей политики, а конкретные проблемы политики в газовом секторе обсуждаются с «Таджикгазом», на котором лежит непосредственная ответственность за газовый сектор.



перехода к ежеквартальным обзорам программы — и для проведения обсуждений новой договоренности по ПРГФ (апрель и июнь 2002 года)<sup>43</sup>. Конкретные вопросы, которые ставились авторами настоящего доклада в ходе этой работы, включают некоторые из вопросов «контрольного перечня для обзора» из внутренних руководящих принципов, изданных для сотрудников МВФ в октябре 2000 года в отношении того, каким образом внутренний процесс анализа будет обеспечивать текущий контроль за реализацией «ключевых характеристик» структуры программ.

116. В отношении содержания информационных документов основное внимание уделялось следующим главным вопросам: (i) оставалась ли возможность рассмотрения альтернативных вариантов политики для достижения основных целей? (ii) рассмотрены ли различные альтернативные макроэкономические основы и компромиссы между ними? (iii) обсуждается ли то, каким образом программа будет обеспечивать защиту ключевых целей в случае непредвиденных потрясений? (iv) допускает ли информационный документ гибкость в использовании дополнительного льготного внешнего финансирования, если будет возможность его получения? (v) определены ли в информационном документе вопросы политики, для которых могут быть необходимы или полезны данные анализа воздействия на бедность и социальные условия (ПСИА)?

117. Авторы настоящего доклада пришли к выводу о наличии определенного прогресса в том, в какой мере информационные документы допускали возможность альтернативных вариантов для достижения целей программы, особенно в отношении реформы банковского сектора и реструктуризации внешнего долга, но не в отношении бюджетной консолидации. Например, в отношении реструктуризации долга, сотрудники МВФ предложили реструктуризацию через Парижский клуб, но отметили, что не будут возражать против варианта двусторонних договоренностей, если на его стороне будут предпочтения официальных органов страны (как и оказалось на практике).

118. Что касается рассмотрения альтернативных макроэкономических основ, то авторам настоящего доклада не удалось обнаружить практически никакого

---

<sup>43</sup> Перед каждой миссией по проведению переговоров территориальный департамент, ответственный за рассматриваемую страну, готовит внутренний документ («информационный документ»), затем другие заинтересованные департаменты МВФ представляют замечания по нему, и в конечном счете он утверждается руководством. Этот процесс оценивался по ряду конкретных критериев, сформулированных на основе целей и ключевых характеристик ПРСП и ПРГФ. По каждому критерию процессы оценивались по четырехбалльной шкале (полностью не соответствует, не соответствует, соответствует, полностью соответствует). Подробное описание критериев оценки будет приведено в качестве приложения к основному докладу по оценке, подготовленному НОО.

обсуждения данной темы, хотя в одном из информационных документов для ПРГФ 2002 года действительно содержались элементы, которые могли быть развернуты до такого анализа (например, подчеркивались проблемы устойчивости государственных финансов и экономической приемлемости внешнего долга и отмечались возможные компромиссы между несколькими конкурирующими целями расходов). Не было обнаружено и сколько-нибудь заметное обсуждение того, как программы будут обеспечивать защиту ключевых целей в случае непредвиденных негативных потрясений. Информационный документ по ЕСАФ был подготовлен в то время, когда Таджикистан переживал последствия внешних потрясений (побочные эффекты финансового кризиса 1998 года в России и неблагоприятные изменения условий торговли), и в ответ на эти потрясения в документе предлагалось ввести более жесткие меры налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики.

119. Что касается материалов ПСИА, то информационные документы ПРГФ включали защиту домашних хозяйств с низкими доходами от повышения платы за энергию в число проблем для обсуждения с официальными органами, но не предлагали отложить повышение энергетических тарифов до получения результатов ПСИА по данному вопросу. Авторам настоящего доклада показалось удивительным, что в замечаниях по итогам внутреннего анализа всех трех информационных документов (включая подготовленный в рамках ЕСАФ) затрагивался вопрос о прогнозных оценках возможных негативных социальных последствий мер, предусмотренных программой, однако это не привело к подготовке ПСИА.

120. Основные вопросы, на которые авторы настоящего доклада стремились получить ответ, рассматривая замечания проводивших анализ департаментов, включали следующие: (i) признается ли необходимость предоставить больше «свободы выбора мер политики» для разработанных самой страной вариантов или замечания проводивших анализ департаментов направлены на придание информационным документам излишне инструктивного характера? (ii) рассматриваются ли проблемы бедности или указывается ли на отсутствие такого рассмотрения? (iii) существует ли давление в сторону увеличения или уменьшения устанавливаемых условий и почему? Оказалось, что проблема предоставления стране большей свободы в выборе мер политики не поднималась ни в одном из проанализированных авторами информационных документов, и нигде не возникал вопрос, каким образом можно повысить собственную заинтересованность страны в реализации программы (хотя данная проблема обсуждалась в упомянутом выше Документе по страновой стратегии). В замечаниях по всем информационным документам достаточно хорошо подчеркивались вопросы социальной политики и бедности. Замечания по информационным документам ПРГФ включали ссылки на недавно выпущенные руководящие принципы в отношении рационализации предъявляемых условий; это привело к отмене условий в отношении реструктуризации государственных предприятий и добавлению некоторых условий, касающихся системы сбора налогов и прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (областях, которые, безусловно, входят в сферу компетенции МВФ).

121. В целом, были обнаружены свидетельства того, что внутренний процесс разработки и анализа политики в некоторых областях адаптировался к подходу ПРСП/ПРГФ — например, допущение альтернативных вариантов для достижения некоторых целей программы и внимание, уделяемое руководящим принципам в отношении рационализации предъявляемых структурных условий. Вместе с тем в других областях, особенно связанных с бюджетной гибкостью и ПСИА, практически не наблюдалось признаков движения в сторону заметно «иного способа ведения дел», предполагаемого подходом ПРСП/ПРГФ.

#### **Д. Меры политики и результаты деятельности относительно прогнозов программ**

122. После уже проведенного анализа «ключевой характеристики», наиболее тесно связанной с процессом составления программы (то есть широкого участия и большей собственной заинтересованности страны), перейдем к обсуждению «ключевых характеристик», касающихся содержания программы. Сначала рассматривается эволюция целей и стратегий программы, для того чтобы оценить, как идет включение программ в общую стратегию стимулирования экономического роста и сокращения бедности. Затем обсуждаются три ключевые характеристики, относящиеся к государственному бюджету, после чего кратко рассматриваются предъявляемые структурные условия и оценки воздействия программ на социальные условия.

#### **Цели и стратегии**

123. Устойчивый экономический рост и низкая инфляция были главными целями всех программ Таджикистана, поддерживаемых ресурсами МВФ. В ПРСП и ПРГФ также делается акцент на макроэкономической стабилизации как ключевом компоненте стратегии сокращения бедности и стимулирования экономического роста. Тем не менее прогнозируется снижение темпов роста с высоких показателей в 8–10 процентов в год в 2000–2002 годах до 4–6 процентов в год в 2003–2005 годах (таблица А10 Приложения II). При обсуждении вклада сотрудников МВФ в процесс ПРСП было отмечено сходство макроэкономических основ ПРСП и ПРГФ. Несмотря на некоторые различия в акцентах — например, в значении, которое придается государственным инвестициям при обсуждении целей и стратегий, — авторы настоящего доклада пришли к заключению, что в целом стратегии для стимулирования экономического роста и сокращения бедности, содержащиеся в ПРСП и ПРГФ, по сути сходны. При этом отсутствие надлежащей расстановки приоритетов в программах ПРСП по секторам оставляет открытым вопрос о том, в какой степени приоритеты ПРГФ действительно отражают приоритеты официальных органов.

#### **Меры налогово-бюджетной политики**

124. Государственного бюджета касаются три «ключевые характеристики» ПРГФ: ориентация государственных бюджетов на сокращение бедности и стимулирование экономического роста, бюджетная гибкость и внимание к вопросам управления

государственными ресурсами и подотчетности. Как обсуждалось выше, в последние годы имел место умеренный рост государственных расходов на социальные услуги, и в рамках текущей программы, поддерживаемой ресурсами ПРГФ, ожидается сохранение этой тенденции (таблица 3). В программе также предусматривается определенная компенсация домашним хозяйствам с низкими доходами, чтобы смягчить последствия повышения тарифов в энергетическом секторе, и в рамках установленных программой условий недавно было введено ограничение на минимальный уровень государственных расходов.

125. Что касается ориентации на стимулирование экономического роста, то в ПРГФ делается больший акцент на мерах в области управления — особенно прекращению вмешательства государственных должностных лиц в дела частных предприятий, — чем на налогово-бюджетных мерах (в частности, налоговой политики, государственных инвестиций и т.д.). В рамках предыдущих программ был упрощен налоговый кодекс, снижены налоговые ставки и введен либеральный режим внешней торговли.

126. Ключевая характеристика «надлежащей бюджетной гибкости» призвана создать в программах условия для более высокой допустимости увеличения государственных расходов (увязанных с задачами сокращения бедности), которые могут финансироваться неинфляционным путем. Обычно это означает возможность увеличения расходов при наличии достаточно льготного внешнего финансирования. В рамках ПРГФ прогнозируется, что совокупное чистое внешнее финансирование увеличится с почти трех процентов от ВВП в 2002 году до более чем шести процентов от ВВП в 2004 году, тогда как объем внешних займов для финансирования ПГИ, по прогнозам, в 2003 году незначительно возрастет, после чего будет оставаться стабильным на уровне трех процентов от ВВП (таблица 4).

127. Следует отметить, что льготные займы преобладают над грантами в качестве источника финансирования бюджета, и что программа не предусматривает ограничений на то, в какой степени гранты могут использоваться для финансирования государственных расходов. Хотя официальные условия программы не распространяются на льготные займы, как указывалось в предыдущих разделах, существует общее понимание того, что внешние займы для финансирования ПГИ не будут превышать три процента от ВВП<sup>44</sup>. Сотрудники МВФ обосновали такой лимит, исходя из необходимости обеспечения экономической приемлемости долга и устойчивости государственных финансов, а также ограничений, налагаемых

---

<sup>44</sup> Официальные количественные целевые показатели — критерии реализации и индикативные целевые показатели — в отношении налогово-бюджетных переменных в ПРГФ ограничиваются бюджетным дефицитом (при определении которого не учитывается ПГИ, финансируемая за счет внешних источников) и государственными доходами.

имеющимися возможностями освоения средств. В обсуждениях с группой по оценке сотрудники МВФ также подчеркнули, что данный лимит представляет собой механизм, призванный подтолкнуть официальные органы к установлению приоритетов в своей программе государственных инвестиций.

Таблица 4. Бюджет сектора государственного управления, среднесрочные прогнозы 1/ (в процентах от ВВП)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Доходы и гранты	13,6	15,2	16,7	17,9	18,7	19,1
в том числе: гранты 2/		0,0	0,2	0,8	0,8	
Расходы, без ПГИ 3/	15,2	16,3	16,8	17,3	19,2	19,1
в том числе: процентные платежи с наступающим сроком	1,3	1,5	1,9	2,0	1,7	1,5
Чистая просроченная задолженность/переоформление процентов	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Сальдо бюджета, без ПГИ 3/	-0,6	-0,1	-0,1	0,6	-0,5	0,0
ПГИ 3/	4,0	2,1	2,4	3,0	3,0	3,0
Сальдо бюджета, включая ПГИ 3/	-4,6	-2,2	-2,5	-2,4	-3,5	-3,0
Финансирование	4,6	2,2	2,5	2,4	3,5	3,0
Чистое внешнее заимствование	6,5	3,0	2,6	3,1	5,5	2,3
Чистое внутреннее финансирование	-1,9	-0,8	-0,1	-0,8	-2,0	0,3
Дефицит финансирования	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Для справки:						
Чистое внешнее финансирование 4/	6,5	3,0	2,8	3,5	6,3	2,6

Источник: доклады персонала МВФ.

1/ Взято из изданий International Monetary Fund (2002a) и International Monetary Fund (2003).

2/ Данные на 2005 год не представлены в указанных докладах сотрудников.

3/ ПГИ — Программа государственных инвестиций, которая почти полностью финансируется за счет внешних источников.

4/ Сумма грантов и чистого внешнего заимствования. На 2005 год включает дефицит финансирования.

128. Признавая законную озабоченность сотрудников МВФ проблемами устойчивости, авторы настоящего доклада полагают, что восприятие трехпроцентного лимита на внешние займы для ПГИ как произвольного, подрывает собственную заинтересованность страны в программе. Эта связанная с восприятием проблема может быть разрешена путем выхода за рамки общих принципов и простых эмпирических правил и опоры на более строгие количественные методы анализа. В частности, обсуждения среднесрочной макроэкономической основы должны более прочно базироваться на анализе экономического роста. Кроме того, необходим более явный учет количественно определенных затрат и выгод, связанных с альтернативными вариантами политики, например, неявных затрат и выгод вследствие квазифискальных операций государственных энергетических предприятий относительно затрат и выгод в случае прекращения таких операций при одновременном проведении прямой и более адресной программы помощи

малоимущим. Насколько известно авторам настоящего доклада, проводимая Всемирным банком по просьбе официальных органов работа по обзору государственных расходов (ОГР) будет включать анализ «адекватности» масштабов ПГИ, косвенно определяемых текущим лимитом на внешние займы. Сотрудники МВФ сообщили группе по оценке, что они с нетерпением ожидают результатов анализа, проводимого Всемирным банком.

129. Что фактически происходило с налогово-бюджетными показателями за рассматриваемый период? Из рисунка 6 видно, что в 1998–1999 годах динамика фактического дефицита бюджета (с учетом грантов и финансируемой за счет внешних источников ПГИ) в целом соответствовала траектории, прогнозирувавшейся в первоначальном ЕСАФ, но впоследствии (2000–2001 годы) фактический дефицит существенно превысил прогнозы, заложенные в третьей годовой программе по ЕСАФ<sup>45</sup>. Динамика доходов и грантов в целом соответствовала прогнозу (рисунок 7), а рост дефицита отражает более высокий, чем предполагалось, объем внешних займов (особенно в 2000 году). На будущее в ПРСП и ПРГФ прогнозируется небольшое снижение дефицита, что отражает стабильный характер расходов (рисунок 8), и незначительное увеличение доходов и грантов.

130. Проблемы управления государственными ресурсами и подотчетности были постоянным аспектом программ Таджикистана, поддерживаемых ресурсами МВФ, и продолжают оставаться таковым в рамках ПРГФ. Например, ключевыми задачами текущей программы являются обеспечение эффективной деятельности недавно созданного Государственного контрольно-ревизионного управления и поддержка, направленная на улучшение функционирования системы казначейства.

### **Предъявляемые структурные условия**

131. Представляя в Исполнительный совет запрос официальных органов о третьей годовой договоренности по ЕСАФ/ПРГФ, сотрудники МВФ отметили, что многие элементы структурных реформ, имеющие решающее значение для успеха правительственной стратегии сокращения бедности, не входят в сферу основной компетенции МВФ, и что проведение работы по многим из этих элементов ожидается в рамках предстоящих операций Всемирного банка и АзБР. Однако по утверждению

---

<sup>45</sup> Ввиду частых перерывов в реализации программы, за которыми следовали периоды демонстрации положительных результатов, авторы настоящего доклада не утверждают, что такая динамика объясняется программой. Анализируются лишь данные за прошлые периоды, которые сравниваются с заложенными в программе, поддерживаемой ресурсами ЕСАФ, прогнозами на конкретные моменты времени. ЕСАФ П1 и ЕСАФ П3 относятся, соответственно, к первой и третьей годовым программам в рамках ЕСАФ. ПРГФ П1 означает первоначальную договоренность ПРГФ, утвержденную в декабре 2002 года.

сотрудников МВФ, «до тех пор пока не действуют эти программы [Всемирного банка и АзБР], программа, поддерживаемая ресурсами МВФ, является единственным средством содействия таким реформам». Сопроводительный меморандум об экономической политике включает систему мер политики, в которой выделяются «основные» и «вспомогательные» меры структурной политики<sup>46</sup>.

132. Один из основных ретроспективных выводов ДСС заключался в том, что, принимая во внимание слабый институциональный потенциал страны, программы в рамках ЕСАФ/ПРГФ содержали слишком много структурных условий. Это заключение, вместе с широкой инициативой во всем МВФ по рационализации предъявляемых структурных условий, сказалось на структуре программы, поддерживаемой ресурсами в рамках новой договоренности ПРГФ. В частности, условия в отношении приватизации были полностью сняты; ожидалось, что эти вопросы будут охвачены в деятельности Всемирного банка. Если цель рационализации заключается в принятии мер в ответ на «слабый институциональный потенциал», то, безусловно, это должно означать сокращение совокупного бремени предъявляемых условий, а не просто перераспределение функций между МФО<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> На «основные» меры должны были распространяться предъявляемые МВФ условия. «Вспомогательные» меры считались важными для экономического роста и сокращения бедности, но они не были связаны предъявляемыми условиями МВФ; ожидалось, что они будут охвачены предъявляемыми условиями будущих операций Всемирного банка и АзБР. «Основными» сферами были: (i) налоговая политика; (ii) система сбора налогов; (iii) реформа управления; (iv) реформа финансового сектора; (v) меры валютной и внешнеторговой политики; (vi) правовая реформа; (vii) земельная реформа; 8) приватизация. «Вспомогательные» сферы включали: а) социальные расходы; б) сельское хозяйство; с) развитие частного сектора; d) энергетику.

<sup>47</sup> Обсуждение первых результатов рационализации предъявляемых структурных условий в рамках программ, поддерживаемых ресурсами ПРГФ, и связанных с этим проблем совокупного бремени условий, предъявляемый МВФ и Всемирным банком, см. в работах Killick (2002) и EURODAD (2003).

Рисунок 6. Таджикистан. Дефицит бюджета с учетом грантов  
(в процентах от ВВП)

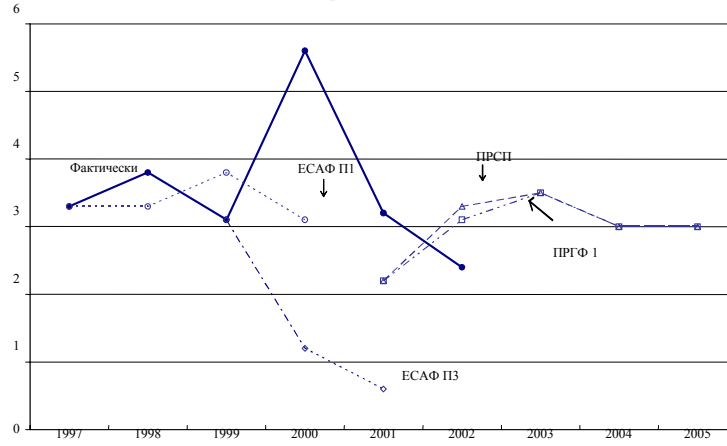


Рисунок 7. Таджикистан. Доходы и гранты  
(в процентах от ВВП)

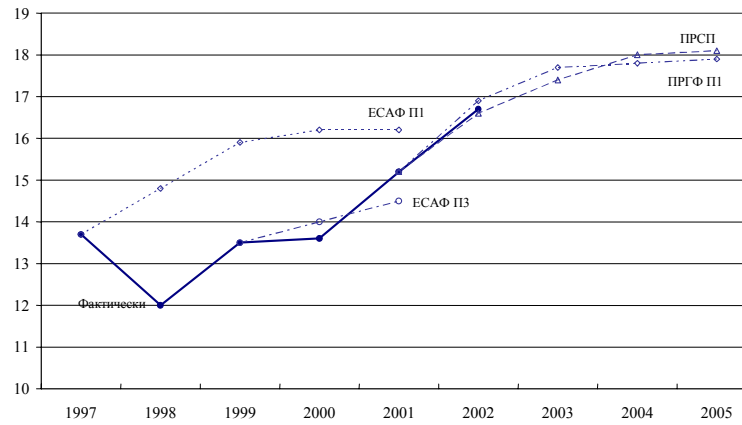
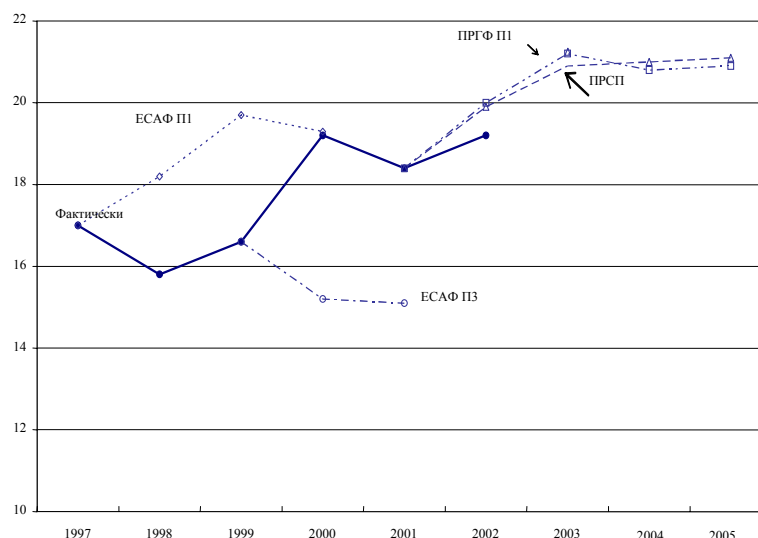




Рисунок 8. Таджикистан. Расходы и чистое кредитование  
(в процентах от ВВП)



133. Что же на самом деле происходило с предъявляемыми структурными условиями? Авторы настоящего доклада пришли к выводу, что общее число предъявляемых структурных условий (то есть предварительных мер, критериев реализации, контрольных показателей) сократилось. Тем не менее масштабы охвата предъявляемых условий остались прежними, хотя их структура изменилась (таблица А12 Приложения II)<sup>48</sup>. В частности, условия в отношении реструктуризации/приватизации государственных предприятий, на долю которых приходилось 30–40 процентов предъявляемых условий в первых годовых программах в рамках ЕСАФ, были полностью сняты в рамках ПРГФ. Что касается типов предъявляемых структурных условий, то в них по-прежнему большое место занимают предварительные меры — 36 процентов всех условий в ПРГФ по сравнению с 42 процентами в первоначальном ЕСАФ. Отчасти это является отражением сохраняющихся проблем с достижением целевых показателей программ. Данные также свидетельствуют о пропорционально большей доле критериев реализации, чем контрольных показателей в ПРГФ по сравнению с ЕСАФ. В этом смысле представляется, что процесс ПРСП не изменил опору на «сильные» предъявляемые условия (предварительные меры и критерии реализации) в отличие от контрольных показателей, имеющих более индикативный характер.

134. Рационализация не означала полного отказа МФ заниматься проблемами секторов, и не предполагалось, что она приведет к такому результату. Например, в

<sup>48</sup> Очевидно, что использование простого подсчета количества предъявляемых условий в качестве меры масштабов предъявляемых структурных условий, является несовершенным подходом, учитывая разнородный характер структурных мер.

ДСС рост квазифискальных дефицитов в энергетическом секторе отмечается как принципиальная (значимая с макроэкономической точки зрения) проблема для ПРГФ<sup>49</sup>. В идеальной ситуации меры в отношении энергетического сектора в ПРГФ должны устанавливаться в контексте более широкой программы реструктуризации данного сектора. Поскольку сотрудники МВФ не имеют надлежащей квалификации для проведения реструктуризации сектора, руководство этой деятельностью должна взять на себя какая-то другая организация (например, Всемирный банк, АзБР). Однако в данном случае АзБР занимался подсектором электроэнергетики, а Всемирный банк принимал лишь скромное участие в работе по всему энергетическому сектору. В результате сотрудники МВФ решили сосредоточить внимание на газовом подсекторе, и в ПРГФ содержались условия, требующие повышения тарифов и уровней собираемости платежей. Таким образом, на степени рационализации сказался уровень активности других МФУ в данном секторе.

135. В обсуждениях с миссией по оценке официальные органы сообщили, что они видят возможности дальнейшей рационализации предъявляемых структурных условий в своих программах, поддерживаемых ресурсами МВФ. В частности, по их мнению, АзБР и Всемирный банк должны взять на себя ведущую роль в области реформ политики по секторам и связанных с этим систем социальной защиты. Как объяснили миссии по оценке сотрудники МВФ, в разработке предъявляемых условий, касающихся повышения тарифов и связанных с этим реформ в газовом подсекторе, они полагались на сотрудников Всемирного банка. Этот вопрос дополнительно рассматривается ниже в разделе, посвященном сотрудничеству между МВФ и Всемирным банком.

### **Анализ воздействия на социальные условия**

136. До сих пор не проведен ПСИА ни по одному из аспектов программы Таджикистана, поддерживаемой ресурсами МВФ, хотя в программах признавалось, что меры по ликвидации квазифискальных дефицитов в энергетическом секторе окажут серьезное неблагоприятное воздействие на благосостояние значительной части населения. Сотрудники МВФ ожидали, что официальные органы подготовят предложения по механизмам смягчения негативных последствий повышения тарифов для малоимущих. Некоторые должностные лица правительства, опрошенные миссией по оценке, выразили озабоченность по поводу темпов, которыми осуществлялось повышение тарифов, без подготовки должным образом продуманной системы социальной защиты.

137. ПСИА могут сыграть в Таджикистане полезную роль — помимо того, что они будут способствовать определению компенсационных и вспомогательных мер, они

---

<sup>49</sup> См. главу “Quasi-fiscal Activities in the Energy Sector” в издании International Monetary Fund (2002).

могут дать информацию для принятия решений о сроках и последовательности реформ (например, связанных с устранением квазифискальных дефицитов в энергетическом секторе), а также для публичных дебатов относительно различных вариантов мер политики и связанных с ними компромиссов<sup>50</sup>.

## **VI. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ МВФ И ВСЕМИРНЫМ БАНКОМ**

### **А. Роль совместной оценки сотрудников**

138. Главная цель СОС заключается в том, чтобы показать Исполнительным советам МВФ и Всемирного банка, действительно ли и каким образом ПРСП может служить адекватной основой для предоставления льготной помощи этими учреждениями. В частности, эта оценка должна высветить сильные и слабые стороны стратегии сокращения бедности и дать странам конструктивные отзывы в отношении того, как с течением времени можно добиться совершенствования этой стратегии. В руководящих принципах для сотрудников определяются четыре основных элемента ПРСП, на которых должно быть сосредоточено внимание СОС: описание процесса участия; оценка ситуации с бедностью; системы текущего контроля (включая целевые и другие показатели), а также приоритетные действия государства. СОС также призвана создать полезный общий ориентир для заинтересованных сторон в стране и для международных партнеров по развитию в проведении их собственных оценок предпринимаемых в стране усилий по сокращению бедности.

139. По оценке сотрудников Всемирного банка и МВФ, подготовительный процесс ПРСП по своему характеру был широким и основанным на участии разнообразных заинтересованных сторон. Это согласуется с выводами миссии по оценке, которая, однако, также обнаружила, что некоторые участники процесса, особенно НПО, критически оценивают глубину участия и скептически относятся к обещанию официальных органов распространить этот процесс на период после окончания подготовки ПРСП. Кроме того, авторы настоящего доклада считают, что «Доклад НПО по оценке бедности», который был подготовлен «Каунтерпарт Консорциум Таджикистан» в качестве вклада в процесс ПРСП, является достаточно глубоким и содержит большое число конкретных рекомендаций. В СОС полностью отсутствуют какие-либо замечания по этому докладу. Принимая во внимание тот факт, что СОС была подготовлена для Исполнительных советов Всемирного банка и МВФ примерно через 4 месяца после начала реализации ПРСП, этот пробел, касающийся участия НПО, мог быть выявлен в СОС. Вместо этого из СОС создается впечатление об отсутствии проблем в том, что касается участия НПО.

---

<sup>50</sup> О потенциальной роли, которую могут сыграть ПСИА в программах, поддерживаемых ресурсами ПРГФ, и оценке первоначального опыта см. Inhauste (2002) и Robb (2003).

140. В целом авторы настоящего доклада согласны с приведенной в СОС оценкой сильных сторон ПРСП, особенно в отношении мультисекторного подхода к сокращению бедности. Хотя в первых разделах СОС дается неверная характеристика «начальных шагов по текущему контролю за реализацией ПРСП» как одной из сильных сторон, последующее обсуждение «целевых и других показателей и текущего контроля» четко показывает недостатки и содержит некоторые общие предложения по возможному совершенствованию системы.

141. СОС содержит откровенную оценку неадекватности расстановки приоритетов в ПРСП. Миссия по оценке обнаружила, что наиболее проработанные разделы ПРСП — образование, здравоохранение и социальная защита — в целом совпадают с областями, по которым были подготовлены аналитические главы для доклада Всемирного банка по оценке бедности (за исключением сельского хозяйства). Сектора, которые в оценке бедности совсем не рассматривались (развитие частного сектора, инфраструктура и энергетика), являются наиболее слабыми частями ПРСП. СОС могла бы быть более откровенной в признании недостаточности анализа по секторам, необходимого для адекватного определения приоритетов в отношении расходов. Надлежащий анализ по секторам был проведен лишь по образованию и здравоохранению и, в некоторой степени, по сельскому хозяйству и ирригации. Недостаточная работа была проделана по таким секторам, как энергетика, водоснабжение/коммунальные услуги, транспорт, а также в области развития частного сектора и приватизации. Проводились единичные работы в контексте деятельности по проекту, а также по компонентам САК-1. Но эти работы не создали основы, которая могла бы использоваться официальными органами для расстановки четких приоритетов в программах расходов. Более того, анализ вопросов социальной защиты не был достаточно полным, чтобы позволить официальным органам повысить адресность проводимых мер.

142. Авторы настоящего доклада пришли к выводу, что в СОС правильно выделены проблемы, требующие внимания в первом докладе о ходе реализации проекта, — составление сметы затрат по программе, определение приоритетов, наличие ресурсов и разработка промежуточных целевых и других показателей. Однако возможности действенного решения этих проблем во многом зависят от того, насколько быстро могут быть устранены недостатки в ключевых областях (то есть связанные с подготовкой бюджета, реализацией мер и текущим контролем).

## **В. Сотрудничество в отношении операций в стране**

143. Сотрудники, опрошенные миссией по оценке, охарактеризовали сотрудничество между двумя учреждениями как в целом успешное, но с различиями по глубине в зависимости от области (и момента времени). До процесса ПРСП специалисты этих двух учреждений тесно сотрудничали в начале 1998 года в контексте среднесрочной экономической программы, которая должна была получить поддержку МВФ в рамках ЕСАФ (утверждена в июне) и Всемирного банка в рамках САК (утверждена в августе). Таджикистан был страной, в которой осуществлялась

экспериментальная реализация проекта «расширенного сотрудничества между Всемирным банком и МВФ», начатого в конце 1998 года. Ключевыми сферами внимания, согласованными сотрудниками этих учреждений после консультаций с официальными органами, были: 1) реформа предприятий и финансового сектора; 2) среднесрочная программа государственных инвестиций; 3) системы социальной защиты. В течение 1999 года и в первые месяцы 2000 года это тесное сотрудничество проявилось, в частности, в следующем<sup>51</sup>.

- Координация программ работы, в том числе участие сотрудников МВФ в выездном рабочем мероприятии группы Всемирного банка по стране.
- Координация сроков проведения миссий с целью обеспечения результативных трехсторонних обсуждений; например, миссии по обзору ЕСАФ/ПРГФ и миссии по надзору в рамках САК пересекались или проводились параллельно.
- Координация целевых показателей в сфере приватизации в рамках ЕСАФ и САК для «улучшения реализации и обеспечения постоянного текущего контроля». Например, в рамках второй годовой программы ЕСАФ ряд невыполненных условий САК в отношении приватизации был включен в программу, поддерживаемую ресурсами МВФ, в качестве предварительных мер, структурных критериев реализации и контрольных показателей.
- Сотрудники обоих учреждений работали с центральным банком над реорганизацией двух банков, которые были признаны имеющими системное значение, а также над стратегиями реорганизации еще одного банка.
- ПГИ была разработана при технической помощи со стороны Всемирного банка.
- Участие в конференции за круглым столом, состоявшейся в Душанбе в марте 1999 года, укрепило консенсус по вопросам систем социальной защиты и подчеркнуло важность предстоящего обследования бедности для оценки неблагоприятных социальных последствий программы стабилизации, разработанной официальными органами и поддерживаемой Всемирным банком и МВФ.

144. С начала процесса ПРСП сотрудники обоих учреждений тесно работали над проблемами, связанными с ПРСП, а также пытались — не всегда успешно — координировать свои программы работы. Сферы, в которых сотрудничество было

---

<sup>51</sup> Данный раздел основан на материалах, которые содержатся в докладах сотрудников, представленных Исполнительному совету МВФ.

очень результативным, включали поддержку правительства в обеспечении гарантий того, что приоритетный статус сектора образования в ПРСП повлечет за собой выделение надлежащих бюджетных ассигнований (на основе аналитической работы Всемирного банка). Хорошее сотрудничество также сложилось по проблемам, связанным с сельскохозяйственным сектором и земельной реформой, хотя на настоящий момент МВФ отошел от работы в этих областях. С течением времени наблюдалось улучшение сотрудничества по проблемам энергетического сектора, но оно могло бы быть и более тесным.

145. Сферы, в которых сотрудничество либо не было результативным, либо медленно приносило отдачу, включают ПСИА и вопросы политики в области расходов. В отношении текущих проблем, которые имеют существенное значение для вопросов бедности, сотрудники МВФ отметили, что они с нетерпением ожидают получения доклада по результатам обзора государственных расходов (ОГР), проводимого сотрудниками Всемирного банка. Они надеялись использовать его в своей работе в 2003 финансовом году (при составлении детализированного представления о перспективах развития налогово-бюджетной сферы МВФ полагается на результаты анализа индивидуальных секторов). Кроме того, произошла задержка с подготовкой ПСИА по энергетическому сектору, а это означает, что он будет проведен не до, а после реализации ряда важных мер политики. Всемирный банк надеялся приступить к этой работе в 2002 году или в первой половине 2003 года, однако этого не произошло ввиду недостатка бюджетных средств и занятости сотрудников другой работой. В случае ПСИА по энергетическому сектору проблема заключалась в недостаточности средств имеющихся грантов на финансирование этой работы. В настоящее время данная проблема решена благодаря гранту, предоставленному одним из подразделений программы содействия управлению энергетическим сектором (Глобальный механизм технической помощи в области энергетики и окружающей среды Всемирного банка).

### **С. Сотрудничество с другими международными партнерами**

146. Сотрудники МВФ и Всемирного банка поддерживают контакты с сотрудниками других международных финансовых учреждений, особенно АзБР, который является важным источником льготных займов для Таджикистана. Экономист из АзБР регулярно участвует в миссиях МВФ в качестве наблюдателя; обе стороны сообщили группе по оценке, что такой механизм оказался взаимовыгодным, позволяя соответствующим страновым группам постоянно обмениваться информацией о текущих и планируемых операциях в стране. В ходе миссии по оценке ее члены определили три области, в которых, по их мнению, более тесное сотрудничество между этими тремя учреждениями повысит действенность предоставляемой ими помощи Таджикистану. Первая область — поддержка разработки надлежащим образом функционирующей среднесрочной основы расходов, в которой ПГИ включена в бюджетный процесс. В данной области требуется более тесная координация различных направлений помощи, которую каждое из учреждений уже предоставляет в области бюджетного процесса и/или ПГИ. Вторая область — это

реформы энергетического сектора. Здесь АзБР взял на себя ведущую роль в оказании помощи официальным органам, но его операции и предъявляемые условия не затрагивают квазифискальных операций, которые сотрудники МВФ и Всемирного банка выделили в качестве одной из серьезных проблем. Наконец, ПСИА — еще одна область, где эти три учреждения могут сотрудничать, дополняя деятельность друг друга.

147. Важным партнером правительства и МФО в процессе ПРСП в Таджикистане была ПРООН. В обсуждениях с миссией по оценке представители системы ООН приветствовали недавнее улучшение контактов с МВФ и Всемирным банком и призвали к более активному участию двух Бреттонвудских учреждений в работе группы ООН по стране. Они высказали мнение, что проводимая в настоящее время работа над ООС/ЮНДАФ<sup>52</sup> для Таджикистана и предстоящая в ближайшее время оценка затрат на достижение ЦРТ открывают возможности для сотрудничества между системой ООН и Бреттонвудскими учреждениями. Они подчеркнули, что ПРСП и ЦРТ являются базовыми справочными документами, используемыми для подготовки ООС.

## **VII. ОСНОВНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И УРОКИ**

### **Общие**

148. ПРСП готовился в рамках тщательно организованного, направляемого государством процесса с участием отраслевых министерств, ученых и представителей организаций гражданского общества (ОГО). Процесс ПРСП внес некоторую степень открытости в процесс разработки политики, однако миссия по оценке пришла к выводу, что за пределами правительства мало кто знаком с окончательной редакцией этого документа, даже среди тех, кто участвовал в процессе консультаций. Кроме того, роль неправительственных секторов в его реализации и текущем контроле четко не определена.

149. В ПРСП признается многомерный характер бедности и для комплексного решения проблем бедности предлагается сквозной межсекторный подход. Вместе с тем в некоторых областях более широкий охват и более подробное обсуждение могли бы придать ПРСП большую внутреннюю согласованность — это касается, например, препятствий для развития частного сектора и связей между официальным и неофициальным секторами.

---

<sup>52</sup> Предполагается, что Общая оценка страны (ООС) создаст аналитическую базу для Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ); в последнем документе излагаются общие цели, а также то, каким образом программы различных учреждений ООН способствуют достижению этих общих целей.

150. ПРСП недостаточно ориентирован на достижение конкретных результатов, поскольку подавляющее большинство установленных в нем показателей относятся к процессам и мерам политики, а не к результатам. Кроме того, не установлено четких приоритетов в деятельности государства, и нет согласованности между ПРСП и правительственной ПГИ, причем ни один из этих документов в достаточной мере не интегрирован в государственный бюджет.

151. Центральное положение среди организационно-правовых механизмов текущего контроля за осуществлением ПРСП занимает Группа по реализации, которая начала функционировать в первой половине 2003 года. Совместно с другими ведомствами Группа занимается разработкой более конкретного набора показателей, в том числе для количественного измерения промежуточных результатов.

152. Руководство Таджикистана рассматривает ПРСП главным образом как средство привлечения в страну внешней помощи на цели развития. ПРСП стал отправной точкой во взаимодействии доноров с правительством, однако в нем не предусмотрена основа для согласования оказавшихся существенными расхождений между предпочтениями правительства (высший приоритет отдается развитию инфраструктуры) и тем, что готовы финансировать доноры (расходы на социальные сектора и системы социальной защиты). Существуют некоторые свидетельства того, что доноры согласуют свои программы с целями ПРСП, однако без четких связей с конкретной системой мер политики ПРСП. Координация деятельности доноров является слабой.

### **Выводы и уроки для Всемирного банка**

153. Выводы миссии по оценке, касающиеся поддержки процесса ПРСП в Таджикистане со стороны Всемирного банка, включают следующее.

*Разработка ПРСП.* Роль Всемирного банка в поддержке разработки ПРСП признается и высоко оценивается как в правительстве, так и за его пределами. Сотрудники Всемирного банка (включая штат местного отделения и сотрудников, специализирующихся на конкретных секторах) представили полезные замечания по проекту текста ПРСП, оказывали содействие рабочим группам в организации семинаров и консультаций с представителями гражданского общества, а также помогли ознакомить высших чиновников государственного аппарата с оптимальной практикой решения проблем бедности, проведя серию семинаров в Москве и Будапеште.

Предварительная аналитическая работа, в результате которой был подготовлен Доклад по оценке бедности (2000 финансовый год), сыграла ключевую роль, сформировав важнейшие аналитические основы процесса ПРСП и став основным материалом по анализу данных о бедности как для правительства, так и для сообщества доноров. Работа по обновлению данных об уровне жизни населения, проводимая Государственным комитетом статистики, дает Всемирному банку ценную



возможность представить официальным органам конкретные рекомендации и анализ данных, с тем чтобы обеспечить комплексный характер и актуальность контрольных показателей черты бедности.

*Согласование помощи Всемирного банка с приоритетами ПРСП.* В отличие от многих других КАС стратегия помощи Таджикистану рассчитана на среднесрочную перспективу в 5–6 лет и с этой точки зрения лучше согласуется с долгосрочной перспективой ПРСП. Руководящие принципы КАС соответствуют четырем основам ПРСП, и это соответствие находит дополнительное отражение в сферах основного внимания программы кредитования. Правительство отметило свою обеспокоенность планируемым сокращением кредитования МАР по мере перехода страны от постконфликтной к более стабильной ситуации.

Одним из ключевых аспектов КАС является то, что в основе этой стратегии лежит подход на базе развития по инициативе общин (РИО). РИО представляет собой децентрализованный подход к разработке и реализации проектов с существенной опорой на местные общественные образования. Сотрудники и участники обсуждения КАС на Исполнительном совете признали, что такой подход связан с высоким риском. Успешная реализация этого подхода в Таджикистане потребует управления ограниченными ресурсами имеющегося потенциала, пристального текущего контроля, призванного обеспечить своевременный рост масштабов проводимой деятельности, а также тесной координации с НПО, местными органами управления и другой донорской помощью. Кроме того, правительство выразило определенные сомнения в отношении взаимодействия между ориентацией на РИО и стратегией и мерами самого ПРСП. И члены Исполнительного совета, и правительство подчеркнули важность рассмотрения более широкой программы обеспечения экономического роста и его источников в будущем.

Всемирный банк расширяет свою программу аналитической работы в Таджикистане, которая может оказать существенную помощь на этапе реализации ПРСП. Все основные мероприятия, не связанные с кредитованием, связаны с ключевыми направлениями работы по ПРСП. Это, в частности, Обзор условий ведения коммерческой деятельности и инвестиционного климата, Обзор государственных расходов, Обследование уровня жизни и системы измерения показателей и обновление данных по бедности, Обзор расходов социального сектора и Обзор сектора образования.

*Другие вопросы.* Другие сферы, требующие первоочередного внимания, чтобы обеспечить действенную поддержку процесса ПРСП, включают: (i) установление более тесных партнерских отношений с другими донорами по вопросам ПРСП; (ii) текущий контроль за реализацией ПРСП и действенностью работы Всемирного банка; (iii) определение последовательности работы Всемирного банка над ПСИА; (iv) назначение ответственного за работу по ПРСП в программе Всемирного банка; 5) усиление взаимодействия с узловым центром.

## **Выводы и уроки для МВФ**

154. Основные выводы и уроки для МВФ включают следующее.

*Процесс внутреннего анализа.* Были обнаружены свидетельства того, что процесс внутреннего анализа политики адаптировался к подходу ПРСП/ПРГФ по некоторым направлениям, в частности, допуская альтернативные варианты для достижения некоторых целей программ и уделяя внимание руководящим принципам в отношении рационализации предъявляемых структурных условий. Вместе с тем в других областях, особенно связанных с бюджетной гибкостью и ПСИА, практически не наблюдалось признаков движения в направлении целей подхода ПРСП/ПРГФ.

*Широкое участие и большая собственная заинтересованность страны.* Участие в разработке программ Таджикистана, поддерживаемых ресурсами МВФ, ограничивается достаточно узким кругом должностных лиц правительства и национального банка и сотрудников МВФ. Для того чтобы повысить собственную заинтересованность страны и способствовать укреплению потенциала для разработки и анализа макроэкономической политики, сотрудникам и официальным органам рекомендуется установить график передачи официальным органам страны все большей ответственности за подготовку первоначального проекта МЭФП. Рекомендуется также расширить круг участников в разработке компонентов программ, относящихся к структурной реформе, включив в этот процесс ведомства, ответственные за ее реализацию. Это особенно важно в тех областях, где участие МВФ частично отражает отсутствие или ограниченное участие других МФО (прежде всего Всемирного банка).

*Включение программы в общую стратегию содействия экономическому росту и сокращению бедности.* Миссия по оценке пришла к выводу, что макроэкономическая основа ПРГФ в целом согласуется с ПРСП. Однако ПРСП не содержит адекватного распределения приоритетов, с тем чтобы он мог быть основой для первоочередных действий государства в рамках ПРГФ. В связи с этим в подготовленном сотрудниками Документе по стратегии страны содержались важные выводы и предлагались области, в которых следует сосредоточить внимание ПРГФ.

*Внешнее финансирование и бюджетная гибкость.* Программа, поддерживаемая ресурсами ПРГФ, играет ключевую роль в обеспечении определенной дисциплины в государственных финансах Таджикистана. Однако существенные расхождения во взглядах между официальными органами и сотрудниками МВФ по вопросам внешнего финансирования подрывают собственную заинтересованность страны в программе. В частности, лимит в размере трех процентов от ВВП, установленный в отношении внешних займов для финансирования правительственной программы государственных инвестиций, требует более строгого обоснования, желательно в контексте среднесрочной основы в свою очередь надежно базирующейся на анализе экономического роста.

*Рационализация предъявляемых структурных условий.* Общее число структурных условий в рамках ПРГФ по сравнению с ЕСАФ сократилось, тем не менее масштабы охвата предъявляемых условий в программах, поддерживаемых ресурсами МВФ, остались прежними, хотя их структура изменилась. В частности, условия в отношении реформы государственных предприятий, занимавшие важное место в рамках ЕСАФ, полностью отсутствуют в ПРГФ; ответственность за реформы в данной области теперь лежит на Всемирном банке. В ДСС, подготовленном сотрудниками, утверждается, что рационализация предъявляемых структурных условий частично объясняется ограниченностью потенциала, однако на практике под рационализацией сотрудниками понималось более четкое разделение труда между МВФ и Всемирным банком. Представляется, что совокупное бремя структурных условий, предъявляемых МВФ и Всемирным банком, не уменьшилось.

*Анализ воздействия на социальные условия.* До сих пор не проведен ПСИА ни по одному из аспектов программы Таджикистана, поддерживаемой ресурсами МВФ, хотя в программах признавалось, что меры по ликвидации квазифискальных дефицитов в энергетическом секторе окажут серьезное неблагоприятное воздействие на благосостояние значительной части населения. Это одна из областей, в которой существует огромный потенциал для более действенного сотрудничества между МВФ и Всемирным банком.

*Информационная работа и вклад в расширение участия в обсуждении макроэкономических проблем.* Миссия по оценке пришла к выводу, что за пределами кругов правительства и доноров мало кто осведомлен о деятельности МВФ. Должностные лица, работающие с МВФ, признавали роль программ Таджикистана, поддерживаемых ресурсами МВФ, для бюджетной дисциплины, но некоторые старшие должностные лица высказали мнение, что целевые показатели программ сдерживают государственные инвестиции, способствующие экономическому росту. Процесс консультаций, сопутствовавший работе над ПРСП, в том числе форумы, организованные в процессе подготовки Доклада НПО по оценке бедности, показали наличие в стране потенциала для расширения участия различных заинтересованных сторон в обсуждениях макроэкономической политики, а также то, что МВФ может способствовать этому процессу.

### Таджикистан: сводные результаты обследования заинтересованных сторон

1. В рамках оценок ДОО и НОО процесса ПРСП и ПРГФ было предпринято обследование заинтересованных в ПРСП сторон в каждой из десяти стран, где проводилось целевое исследование. Задача обследования состояла в получении информации о том, как воспринимается процесс ПРСП и роль Всемирного банка и МВФ в поддержке данной инициативы.
2. В каждой стране проводилось стандартное обследование из 39 вопросов. С полной формой опросного листа можно ознакомиться на обоих сайтах по оценке в Интернете: [www.worldbank.org/oed/prsp](http://www.worldbank.org/oed/prsp) и <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm>. Обследование состоит из четырех основных компонентов: информация о респондентах; процесс ПРСП (включая собственную заинтересованность страны, ориентацию на достижение результатов, комплексность, ориентацию на партнерство и долгосрочную перспективу); результаты деятельности Всемирного банка; роль МВФ. В большинстве случаев респондентам предлагалось указать степень своего согласия с утверждениями по пятибалльной шкале<sup>53</sup>. При необходимости форма опросного листа переводилась на местные языки и проходила предварительное тестирование. Для помощи в проведении обследования в каждой стране привлекался местный консультант с опытом обследований. Результаты обследования кодировались местным консультантом и отсылались в Вашингтон, а для анализа данных к работе был привлечен внешний подрядчик — компания Fusion Analytics.
3. Объектом обследования были ключевые группы, выделенные в составе трех основных категорий заинтересованных в ПРСП сторон: органы государственного управления, гражданское общество и международные партнеры<sup>54</sup>. В рамках каждой группы обследование стремилось выяснить *институциональную точку зрения*, и его объектом были наиболее осведомленные лица. Респондентам предлагалось определить характер своего участия в процессе ПРСП и уровень осведомленности о документе

---

<sup>53</sup> Пятибалльная шкала, использованная для большинства вопросов, предусматривала диапазон ответов от 1 — «совершенно не согласен» до 5 — «полностью согласен». Респонденты также могли проставить 0 для ответов «не знаю» или «не уверен».

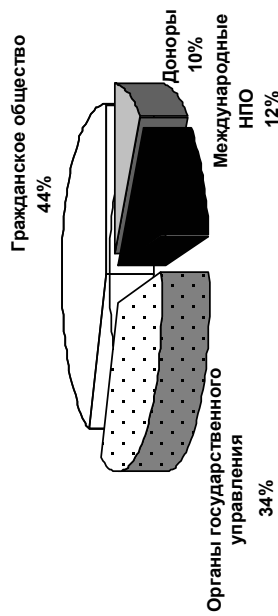
<sup>54</sup> Было выделено четырнадцать групп заинтересованных сторон: органы государственного управления — центральное правительство, отраслевые министерства и ведомства секторов, местные органы управления, парламент; гражданское общество — местные НПО, предпринимательский сектор, профессиональные союзы, научное сообщество, средства массовой информации, религиозная организация, политическая партия, прочие; международный партнер — донор, международная НПО. Результаты на уровне групп заинтересованных сторон будут представлены в сводном анализе по всем странам.

ПРСП, деятельности Всемирного банка и МВФ. Поскольку исследование носило целевой характер, респонденты, «не осведомленные» о процессе ПРСП, были исключены из результатов. Конкретные выборки составлялись с использованием трех основных источников данных: информации, полученной в ходе миссии по проведению целевого исследования страны; участников, перечисленных в документе ПРСП; и сведений, полученных от местного консультанта. В некоторых случаях информация о выборках распространялась, с тем чтобы получить более широкие отзывы об их составе. Исследовательские группы также определили перечень наиболее значимых респондентов в каждой стране, от которых требовалось получить ответы на вопросы обследования. В эту категорию входили основные министерства и ведомства (финансы, экономика, центральный банк...), ключевые министерства, связанные с ПРСП (здравоохранение, образование, сельское хозяйство...), и ведущие доноры. Велся учет форм опросных листов, чтобы гарантировать получение ответов от ключевых групп, однако отдельные респонденты могли по своему выбору остаться анонимными.

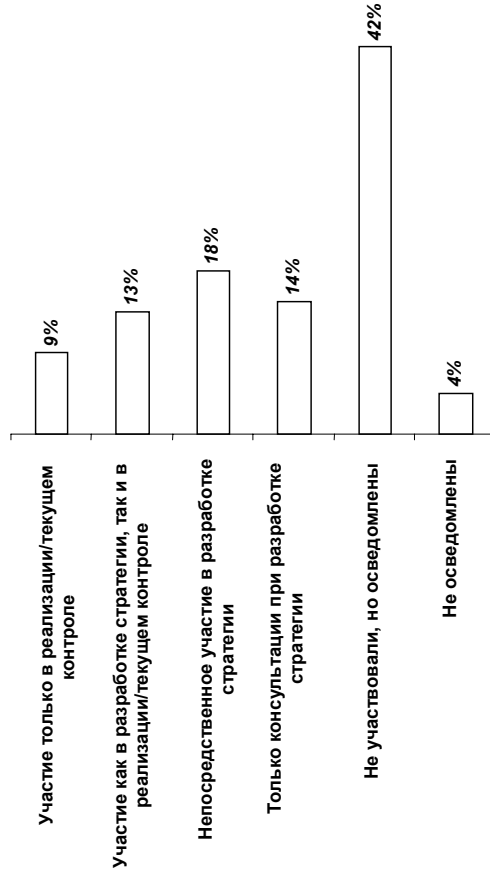
4. В следующем разделе приводятся результаты обследования, проведенного в Таджикистане. В разделе А представлены общие сведения о респондентах обследования, включая характер участия и осведомленность о процессе. В разделе В приводятся сводные данные о представлениях заинтересованных сторон о процессе ПРСП по каждой из пяти основных подкатегорий. В разделе С представлены средние результаты по всем вопросам, касающимся роли и действенности поддержки со стороны Всемирного банка и МВФ. Раздел D содержит результаты по тем вопросам, на которые были получены наиболее положительные и отрицательные ответы, и по вопросам, в отношении которых отмечалось наибольшее сходство или различие во взглядах.

## А. Информация о респондентах

### 1. Состав респондентов (n = 91)



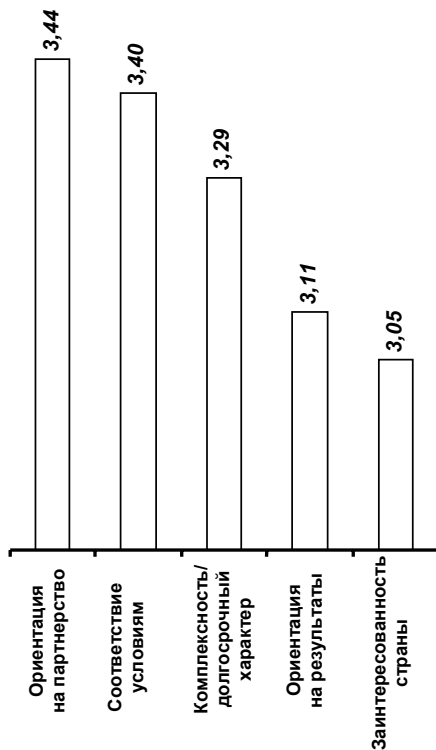
### 2. Характер участия (%)



### 3. Уровень осведомленности

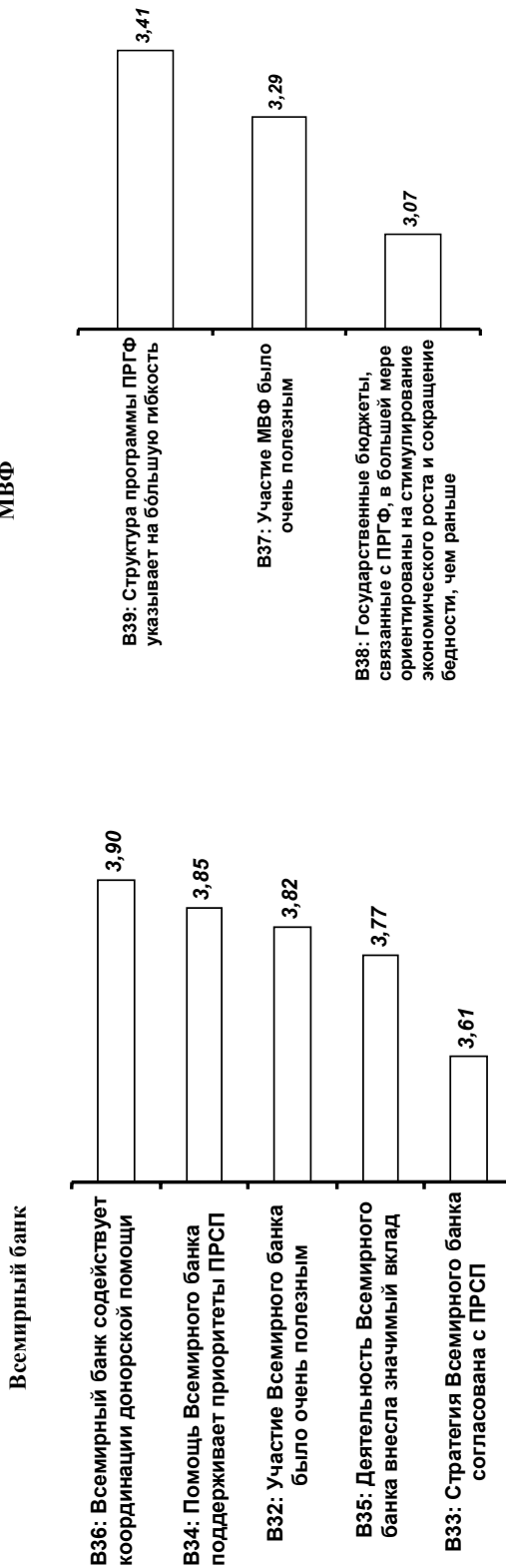
Документ ПРСП	56%
Всемирный банк	68%
<b>МВФ</b>	<b>48%</b>

### В. Процесс ПРСП



На основе пятибалльной шкалы: от 1 — «полностью не согласен» до 5 — «полностью согласен». Респонденты также могли проставить 0 для ответов «не знаю» или «не уверен».

### С. Всемирный банк и МВФ



На основе пятибалльной шкалы от: 1 — «полностью не согласен» до 5 — «полностью согласен». Респонденты также могли проставить 0 для ответов «не знаю» или «не уверен».

**D. ТАБЛИЦА СВОДНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ**

Вопрос	% «согласен»	% «не согласен»	Среднее для наиб. станд. откл.	Среднее для наим. станд. откл.	% «не знаю»
<b>Наиболее положительные ответы</b>					
V26 – Ориентация на партнерство. Доноры согласуют помощь	54,9%				
V16 – Ориентация на результаты. Результаты приносят выгоды малоимущим	50,5%				
V25 – Ориентация на партнерство. Доноры поддерживали разработку	50,5%				
V8 – Соответствие условиям. ПРСП является хорошей моделью	49,5%				
V10 – Соответствие условиям. ПРСП совершенствуется на основе прошлого опыта	49,5%				
<b>Наиболее отрицательные ответы</b>					
V13 – Заинтересованность страны. С заинтересованными сторонами в стране консультировались		33,0%			
V15 – Заинтересованность страны. Правительству по-прежнему привлекает заинтерес. стороны		31,9%			
V11 – Соответствие условиям. Выгоды, связанные с ПРСП, превышают затраты		28,6%			
V14 – Заинтересованность страны. Окончательный документ корректировался с учетом различных мнений		28,6%			
V18 – Ориентация на результаты. Структура для текущего контроля за результатами		26,4%			
<b>Наиболее полярные ответы</b>					
V30 – Ориентация на партнерство. Качество сотрудничества между Всемирным банком и МВФ			3,34		
V29 – Ориентация на партнерство. Координация между Всемирным банком и МВФ улучшилась			3,31		
V27 – Ориентация на партнерство. Координация среди доноров улучшилась			3,70		
V22 – Комплексность. Макроэкономическая основа предусматривает участие			3,37		
V21 – Комплексность. Альтернативные варианты полностью изучены			3,27		
<b>Сферы наибольшего согласия</b>					
V8 – Соответствие условиям. ПРСП является хорошей моделью				3,58	54,9%
V12 – Заинтересованность страны. Движущей силой ПРСП являются заинтересованные стороны внутри страны				3,35	53,8%
V16 – Ориентация на результаты. Результаты приносят выгоды малоимущим				3,56	35,2%
V18 – Ориентация на результаты. Структура для текущего контроля за результатами				2,75	34,1%
V17 – Ориентация на результаты. Реалистичные целевые показатели и планы				3,22	31,9%
<b>Сферы, по которым наблюдается наименьшая осведомленность</b>					
V30 – Ориентация на партнерство. Качество сотрудничества между Всемирным банком и МВФ					54,9%
V29 – Ориентация на партнерство. Координация между Всемирным банком и МВФ улучшилась					53,8%
V21 – Комплексность. Альтернативные варианты полностью изучены					35,2%
V19 – Ориентация на результаты. Отклики о результатах					34,1%
V22 – Комплексность. Макроэкономическая основа предусматривает участие					31,9%

Примечание: средние для полярных и близких ответов сортированы по стандартному отклонению. Стандартное отклонение определяет разброс ответов на тот или иной вопрос. Высокое стандартное отклонение означает низкий уровень согласия внутри выборки (поляризация). Низкое стандартное отклонение означает высокий уровень согласия (консенсус).



Отдельные таблицы

Таблица А1. Показатели бедности в Таджикистане

Показатель	Процент населения, относимого к категории бедных
Минимальная потребительская корзина в 1998 году (32 083 таджикских рубля)	95,7
2,15 долларов США по ППС в день (черта бедности = 14 111 таджикских рублей)	65,4
1,075 долларов США по ППС в день (черта бедности = 7 557 таджикских рублей)	16,9
Государственный комитет статистики (черта бедности = 20 000 таджикских рублей)	82,6
Государственный комитет статистики (черта бедности = 10 000 таджикских рублей)	32,8

Источник: World Bank (2000).



Таблица А3. Хронология важнейших событий, связанных с процессом ПРСП

Дата	Событие	Результаты/Комментарии
Март 2000 года	Указом Президента создается Президентская рабочая группа (ПРГ) для проведения начальной работы по подготовке ПРСП.	
Июнь 2000 года	Всемирный банк публикует Доклад по оценке бедности.	В докладе определены контрольные показатели черты бедности и представлена аналитическая основа для понимания масштабов бедности в стране.
Октябрь 2000 года	ПРГ готовит предварительный ПРСП.	Установлены механизмы дальнейшей работы для подготовки полного варианта ПРСП. Создано девять рабочих групп (организованных по секторам экономики).
Январь–февраль 2001 года	В рамках проекта НПО по оценке бедности организовано 20 форумов по всей стране.	Подготовлен Доклад НПО по оценке бедности.
Февраль 2001 года	Параллельные миссии Всемирного банка и МВФ анализируют проделанную официальными органами работу по подготовке ПРСП.	
С марта по июнь 2001 года	Координационный комитет и девять рабочих групп организуют 56 семинаров и конференций в форме «круглых столов» для обсуждения памятных записок по секторам.	В дискуссиях приняли участие примерно 2000 человек из всех сегментов общества.
Май 2001 года	Заседание Консультативной группы в Токио дает высокие оценки процессу подготовки ПРСП с широким участием.	
С июля 2001 года по июнь 2002 года	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Работа над проектом текста ПРСП продолжается и становится более интенсивной.</li> <li>2. Подготовка окончательного варианта ПРСП рабочими группами и его утверждение Координационным комитетом.</li> <li>3. 19 июня 2002 года Парламент утверждает ПРСП.</li> </ol>	
Сентябрь 2002 года	Правительство создает Департамент мониторинга ПРСП в составе Администрации Президента.	Департамент призван играть ключевую роль в разработке показателей текущего контроля за реализацией ПРСП, в сотрудничестве с отраслевыми министерствами.
Ноябрь 2002 года	Сотрудники Всемирного банка и МВФ готовят совместную оценку сотрудников (СОС).	В СОС отмечается недостаточно четкое определение приоритетов в ПРСП и отсутствие СПБ.
Май 2003 года	В Душанбе проведено заседание Консультативной группы.	Начинается работа миссии Всемирного банка по ОГР.

Источники: Правительство Таджикистана (2002 год) и IMF and IDA (2002).

Таблица А4. Таджикистан. Выделение ресурсов в рамках ПРСП и Программы государственных инвестиций (ПГИ) 1/

Сектор	ПРСП		ПГИ	ПГИ
	Всего	Внешние источники 2/	2001–2003	2004–2006
(В миллионах долларов США)				
Образование	62,9	43,3	11,5	22,0
Здравоохранение	36,4	27,6	3,7	5,5
Социальная защита и социальные услуги	166,4	114,4		
Социальное обеспечение и труд			20,1	13,3
Приватизация, труд, развитие частного сектора	17,0	14,9		
Развитие частного сектора			0,0	11,5
Сельское хозяйство	145,9	127,1	17,7	37,5
Ирригация и сельское водоснабжение			16,0	37,9
Водоснабжение (и канализация)	44,3	40,1	5,4	23,9
Энергетика	79,3	61,5	41,1	108,4
Транспорт	104,0	83,0	38,7	54,6
Телекоммуникации/связь	24,2	23,0	5,1	14,7
Окружающая среда и туризм	3,5	3,4	0,0	1,3
Государственное управление	4,0	3,7		
Экономическое регулирование			0,0	7,4
<b>Всего</b>	<b>687,9</b>	<b>542,1</b>	<b>159,3</b>	<b>337,8</b>
(Распределение по секторам, в процентах)				
Образование	9,1	8,0	7,2	6,5
Здравоохранение	5,3	5,1	2,3	1,6
Социальная защита и социальные услуги	24,2	21,1		
Социальное обеспечение и труд			12,6	3,9
Приватизация, труд, развитие частного сектора	2,5	2,7		
Развитие частного сектора			0,0	3,4
Сельское хозяйство	21,2	23,4	11,1	11,1
Ирригация и сельское водоснабжение			10,1	11,2
Водоснабжение (и канализация)	6,4	7,4	3,4	7,1
Энергетика	11,5	11,3	25,8	32,1
Транспорт	15,1	15,3	24,3	16,2
Телекоммуникации/связь	3,5	4,3	3,2	4,3
Окружающая среда и туризм	0,5	0,6	0,0	0,4
Государственное управление	0,6	0,7		
Экономическое регулирование			0,0	2,2
<b>Всего</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Справочные статьи (распределение по секторам)</i>				
Образование, здравоохранение, социальная защита, социальное страхование	38,6	34,2	22,1	12,1
Энергетика, транспорт	26,6	26,7	50,1	48,2

Источник: Правительство Таджикистана (2002 год) и Правительство Таджикистана (2003 год).

1/ Сводные данные о затратах на финансирование программы действий ПРСП и затрат на программу государственных инвестиций.

2/ Доля, финансируемая за счет внешних источников.

Таблица А5. Перечень текущих проектов (по состоянию на ноябрь 2003 года)  
(в миллионах долларов США)

Название проекта	Чистая сумма средств, выделенных МАР	Средства, фактически предоставленные МАР в 2003 финансовом году	Неиспользованный остаток	Аннулирование
Водоснабжение Душанбе	17,0	0,3	18,7	0,0
Поддержка образования	20,0	0,0	20,7	0,0
Образование	5,0	0,6	0,1	0,0
Поддержка сельской приватизации	23,1	4,2	9,9	0,0
Институциональное строительство-2	6,7	1,1	2,5	0,0
Снижение риска прорыва озера Сарез	0,5	0,1	0,4	0,0
Частная электроэнергия Памира	10,0	0,0	10,8	0,0
Сокращение бедности-2	13,8	0,8	14,9	0,0
Первичная медицинская помощь	5,4	0,3	3,2	0,0
Восстановление сельской инфраструктуры	20,0	1,4	18,7	0,0
САК-2	50,0	0,0	26,5	0,0
Всего	171,5	8,8	126,2	0,0

Источник: Всемирный банк.

Таблица А6. Программа кредитования MAP, 2003–2005 финансовые годы  
(в миллионах долларов США)

<b>Пессимистический вариант</b>	<b>Базисный вариант</b>	<b>Оптимистический вариант</b>
<i>2003 финансовый год:</i> Поддержка и обеспечение образования (20)	<i>2003 финансовый год:</i> Поддержка и обеспечение образования (20) Поддержка банковского и частного сектора (10)	<i>2003 финансовый год:</i> Поддержка и обеспечение образования (20) Поддержка банковского и частного сектора (10)
<i>2004 финансовый год:</i> Общинное сельское хозяйство и управление водными бассейнами (10)	<i>2004 финансовый год:</i> САК-3 (10) Общинное сельское хозяйство и управление водными бассейнами (10)	<i>2004 финансовый год:</i> САК-3 (10) Общинное сельское хозяйство и управление водными бассейнами (10)
<i>2005 финансовый год:</i> Локальное и базовое здравоохранение (10) Водоснабжение Ферганской долины (5)	<i>2005 финансовый год:</i> Локальное и базовое здравоохранение (10) Водоснабжение Ферганской долины (5) Муниципальная инфраструктура (15)	<i>2005 финансовый год:</i> КППСБ (20) Локальное и базовое здравоохранение (10) Водоснабжение Ферганской долины (5) Муниципальная инфраструктура (15)
<i>Всего (45)</i>	<i>Всего (80)</i>	<i>Всего (100)</i>

Источник: CAS 2003, стр. 21 по англ. тексту.

Таблица А7. Триггерные условия КАС, 2003–2005 финансовые годы

Результаты	Показатели текущего контроля
<b>Базисный вариант</b>	
Сохранение макроэкономической стабильности	<ul style="list-style-type: none"> <li>Удовлетворительные показатели макроэкономического развития, свидетельством чего является, например, надлежащее выполнение ПРГФ МВФ</li> <li>Совершенствование управления внешним долгом, в том числе завершение инвентаризации долга</li> </ul>
Удовлетворительные успехи в реализации ПРСП	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание институционального механизма определения приоритетности расходов (Бюджетная комиссия)</li> <li>Договоренность в отношении плана совершенствования мониторинга и оценки и его удовлетворительная реализация</li> </ul>
Совершенствование управления и условий ведения коммерческой деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>Регулярные ежегодные аудиторские проверки бюджета со стороны государственного контрольно-ревизионного управления</li> <li>Приемлемый аудит в соответствии с МСФО крупнейшей государственной компании по производству алюминия «ТадАЗ»</li> <li>Улучшение условий ведения коммерческой деятельности, подтверждаемое сокращением чрезмерных проверок коммерческих предприятий и требуемых лицензий (определяется путем опроса компаний)</li> </ul>
Удовлетворительные показатели эффективности портфеля	<ul style="list-style-type: none"> <li>Выполнение планов действий, предусмотренных Обзором эффективности странового портфеля</li> </ul>
<b>Оптимистический вариант</b>	
<b>Триггерные условия базисного варианта, а также:</b>	
Удовлетворительные показатели макроэкономического развития	<ul style="list-style-type: none"> <li>То же, что и в базисном варианте</li> </ul>
Большие успехи в проведении структурных реформ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Хорошие успехи в проведении земельной реформы, свидетельством чего является увеличение доли земель, находящихся в частной собственности, с 30 до 40 процентов</li> <li>Дальнейшие улучшения условий ведения коммерческой деятельности за счет сокращения времени на регистрацию предприятий и дополнительного снижения затрат на ведение деятельности (определяется путем опроса компаний)</li> <li>Улучшение финансового состояния банковской системы за счет реструктуризации/закрытия по крайней мере двух банков, не выполняющих пруденциальные нормативы</li> </ul>
Совершенствование управления	<ul style="list-style-type: none"> <li>Удовлетворительные успехи в совершенствовании основ общественного доверия, в том числе: (i) проведение регулярных аудиторских проверок крупных государственных предприятий, таких как «Таджик Эйр» и «Таджикгаз»; (ii) пересмотр закона о государственных закупках в соответствии с рекомендациями ООГЗ</li> </ul>

Источник: CAS 2003.

Таблица А8. Основные контрольные показатели текущего контроля за реализацией КАС относительно ПРСП

Цель	Показатели ПРСП к 2006 году	Промежуточные показатели результативности и отдачи КАС
Сокращение бедности (общая цель)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Сокращение численности бедных с 83 до 75 процентов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Устойчивый прогресс в достижении целевых показателей ПРСП, по данным годового доклада о ходе реализации ПРСП</li> <li>Наличие национальной статистики бедности с надежными исходными данными и разбивкой по гендерному признаку</li> </ul>
Стимулирование экономического роста	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение доли частного сектора в ВВП с 30 до 40 процентов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение доли земель, находящихся в частной собственности, с 30 до 50 процентов от общей земельной собственности</li> <li>Снижение барьеров, препятствующих развитию МСП, включая время на регистрацию и издержки на ведение деятельности, что должно быть подтверждено результатами обследований</li> <li>Принятие нормативных основ микрофинансовой деятельности</li> </ul>
Улучшение предоставления социальных услуг	<ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение охвата начальным образованием с 77,7 до 82 процентов</li> <li>Снижение младенческой и материнской смертности**</li> <li>Повышение процента населения, имеющего доступ к чистой питьевой воде, с 51,2 до 58 процентов***</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ежегодное увеличение бюджетных ассигнований на здравоохранение и образование на 0,2 процента</li> <li>Повышение экономической эффективности систем предоставления услуг здравоохранения и образования за счет перехода от калькуляции издержек на основе нормативов к калькуляции на основе выполняемых действий</li> <li>Более активное участие общин в предоставлении услуг, особенно посредством развития ассоциаций водопользователей</li> <li>Наличие стратегии сдерживания распространения туберкулеза и ВИЧ/СПИД</li> </ul>
Совершенствование управления*	<ul style="list-style-type: none"> <li>Повышение прозрачности финансовой отчетности ключевых ГП</li> <li>Усиление конкурса на государственные закупки и повышение конкуренции</li> <li>Повышение эффективности и прозрачности управления государственным сектором</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отмена налоговых льгот и субсидий для важнейших крупных ГП — требуется подтверждение аудитом в соответствии с МСФО</li> <li>Утверждение плана действий по обеспечению финансовой жизнеспособности производителя алюминия «ТадАЗ» и начало его практической реализации</li> <li>Подготовка бюджета на основе ПГИ, в котором определены приоритеты расходов</li> <li>Регулярная публикация квартальных отчетов об исполнении бюджета</li> <li>Наличие пересмотренной правовой основы для обеспечения прозрачной и конкурсной системы государственных закупок</li> </ul>

Источник: CAS 2003.

Примечания: \* Показатели качества управления предложены сотрудниками Всемирного банка.

\*\* Количественные целевые показатели не представлены ввиду отсутствия надежных данных (п. 84).

\*\*\* С точки зрения сотрудников данный государственный показатель является чрезмерно оптимистичным.



Таблица А9. Основные события в отношениях с МВФ

Год и месяц	Событие
1993	
Апрель	Вступление в МВФ.
1994	
Сентябрь	Завершение консультаций по Статье IV.
1995	
Сентябрь	Программа под наблюдением сотрудников МВФ.
Ноябрь	Открыт офис постоянного представителя.
1996	
Январь	Новая программа под наблюдением сотрудников МВФ.
Май	Утверждение договоренности «стэнд-бай» (1-й кредитный транш) и завершение консультаций по Статье IV.
1997	
Декабрь	Утверждение экстренной постконфликтной помощи.
1998	
Апрель	Утверждение второго кредита экстренной постконфликтной помощи.
Июнь	Утверждение трехлетней договоренности ЕСАФ и первой годовой договоренности в ее рамках.
Декабрь	Завершение консультаций по Статье IV и проведение полугодового обзора по первой годовой договоренности ЕСАФ.
1999	
Июль	Утверждение второй годовой договоренности ЕСАФ; переход от полугодовых к ежеквартальным обзорам программы. Освобождение от санкций в связи со случаем представления недостоверных данных в МВФ.
2000	
Январь	Завершение первого и второго обзоров по второй годовой договоренности ПРГФ и консультаций по Статье IV.
Июль–сентябрь	Контрольный период; потребовался ввиду того, что не были проведены третий и четвертый обзоры по второй годовой договоренности ЕСАФ.
Октябрь	Руководство страны представляет П-ПРСП Всемирному банку и МВФ.
Октябрь	Утверждение третьей годовой договоренности ПРГФ и одобрение П-ПРСП.
2001	
Апрель	Завершение первого обзора в рамках третьей годовой договоренности ПРГФ и консультаций по Статье IV.
Июль	Завершение второго обзора в рамках третьей годовой договоренности ПРГФ. Освобождение от санкций в связи со вторым случаем представления недостоверных данных в МВФ.
2002	
Январь–июнь	Программа под наблюдением сотрудников МВФ для демонстрации позитивных результатов работы; третий и четвертый обзоры в рамках третьей годовой договоренности ПРГФ не были завершены.
Февраль	Исполнительный совет обсуждает два новых случая представления недостоверных данных в МВФ и принимает решение о том, чтобы Таджикистан погасил три выплаты, по которым не были выполнены условия, за четыре квартальных платежа.
Июнь	Руководство страны представляет ПРСП Всемирному банку и МВФ.
Декабрь	Утверждение трехлетней договоренности ПРГФ, завершение консультаций по Статье IV и одобрение ПРСП. Возврат к полугодовым обзорам программ. Пятый случай представления недостоверных данных в МВФ. Фактически предоставленные средства, связанные с этим случаем, уже подлежат досрочному погашению; дополнительные санкции не наложены.
2003	
Июль	Завершение первого обзора в рамках договоренности ПРГФ. [Шестой случай представления недостоверных данных МВФ]

Источник: доклады персонала МВФ.

Таблица А10. Макроэкономические основы 1/ 2/

	Дата утверждения или завершения									
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Рост реального ВВП (%)</b>		<b>1,7</b>	<b>5,3</b>	<b>3,7</b>	<b>8,3</b>	<b>10,2</b>	<b>9,1</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	1,7	3,4	4,0	4,0	4,5				
ЕСАФ П2	02.07.1999		5,3	5,5	6,0	6,5				
П-ПРСП	Октябрь 2000			3,7	5,0	5,0				
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			3,7	5,0	5,0				
ПРСП	Июнь 2002					10,2	7,0	6,0	4,0	4,0
ПРГФ П1	21.12.2002					10,2	7,5	6,0	4,0	4,0
<b>Инфляция (% за год)</b>		<b>164</b>	<b>2,7</b>	<b>30,1</b>	<b>60,6</b>	<b>12,5</b>	<b>14,5</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	164	16,8	12,5	10,0	8,0				
ЕСАФ П2	02.07.1999		2,7	13,2	7,0	7,0				
П-ПРСП	Октябрь 2000			30,1	18,6	12,4				
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			31,3	19,0	12,4				
ПРСП	Июнь 2002					12,5	9,5	7,0	5,0	5,0
ПРГФ П1	21.12.2002					12,5	13,0	7,0	5,0	5,0
<b>Сальдо счета внешних текущих операций (% от ВВП)</b>		<b>-5,2</b>	<b>-8,3</b>	<b>-3,4</b>	<b>-6,5</b>	<b>-7,1</b>	<b>-2,8</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	-5,0	-5,0	-4,0	-4,0	-4,0				
ЕСАФ П2	02.07.1999		-10,9	-4,9	-7,0	-6,1				
П-ПРСП	Октябрь 2000			-3,4	-5,7	-6,5				
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			-3,4	-5,7	-6,5				
ПРСП	Июнь 2002					-7,2	-4,9	-4,8	-4,1	-3,9
ПРГФ П1	21.12.2002					-7,1	-4,2	-4,0	-3,9	-3,7
<b>Валовые международные резервы (месяцев импорта)</b>		<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	0,6	1,9	2,5	3,0	3,0				
ЕСАФ П2	02.07.1999		1,4	2,0	3,2	3,7				
П-ПРСП	Октябрь 2000									
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			1,7	1,9	2,7				
ПРСП	Июнь 2002					1,9	2,3	2,7	3,0	3,2
ПРГФ П1	21.12.2002					1,9	2,3	2,8	3,3	3,3
<b>Дефицит бюджета, включая гранты (% от ВВП)</b>		<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>5,6</b>	<b>3,2</b>	<b>2,4</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	3,3	3,3	3,8	3,1	3,3				
ЕСАФ П2	02.07.1999		3,8	3,0	2,4	2,2				
П-ПРСП	Октябрь 2000			3,1	1,2	0,6				
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			3,1	1,2	0,6				
ПРСП	Июнь 2002					2,2	3,3	3,5	3,0	3,0
ПРГФ П1	21.12.2002					2,2	3,1	3,5	3,0	3,0
<b>Доходы и гранты (% от ВВП)</b>		<b>13,7</b>	<b>12,0</b>	<b>13,5</b>	<b>13,6</b>	<b>15,2</b>	<b>16,7</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	13,7	14,8	15,9	16,2	16,2				
ЕСАФ П2	02.07.1999		12,0	12,8	13,5	13,8				
П-ПРСП	Октябрь 2000			13,5	14,0	14,5				
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			13,5	14,0	14,5				
ПРСП	Июнь 2002					15,2	16,6	17,4	18,0	18,1
ПРГФ П1	21.12.2002					15,2	16,9	17,7	17,8	17,9
<b>Расходы и чистое кредитование (% от ВВП)</b>		<b>17,0</b>	<b>15,8</b>	<b>16,6</b>	<b>19,2</b>	<b>18,4</b>	<b>19,2</b>			
ЕСАФ П1	24.06.1998	17,0	18,2	19,7	19,3	19,5				
ЕСАФ П2	02.07.1999		15,8	15,8	15,9	16,0				
П-ПРСП	Октябрь 2000									
ЕСАФ ПЗ	25.10.2000			16,6	15,2	15,1				
ПРСП	Июнь 2002					18,4	19,9	20,9	21,0	21,1
ПРГФ П1	21.12.2002					18,4	20,0	21,2	20,8	20,9

Источник: доклады персонала МВФ.

1/ Используются следующие сокращения: ЕСАФ П1, ЕСАФ П2 и ЕСАФ ПЗ означают первую, вторую и третью годовую договоренность в рамках ЕСАФ 1998–2001 годов. П-ПРСП означает предварительный вариант ПРСП, а ПРГФ П1 — новую трехлетнюю договоренность ПРГФ.

2/ В первой строке для каждого показателя жирным шрифтом представлены только фактические результаты.

Таблица А11. Техническая помощь МВФ, 1998–2003 годы

Департамент/дата	Вид	Область	Учреждение-контрагент
<b>По бюджетным вопросам</b>			
Апрель 1998 года	Миссия	Налоговая политика и система сбора налогов	
Июнь–июль 1998 года	Миссия	Введение идентификационных номеров налогоплательщиков	
Август 1998 года – апрель 2001 года	Постоянный советник	Управление государственными финансами	Министерство финансов
Сентябрь/ноябрь 1998 года	[ ]	Оценка налогового кодекса	
Сентябрь 1999 года	3 временных советника 1/	Проект системы сбора налогов: – общая система сбора налогов – система сбора НДС – компьютерные системы	
Сентябрь 1999 года	Миссия	Внешний долг, государственные гарантии, налоговый кодекс	Министерство финансов
Апрель 2000 года – март 2001 года	Постоянный советник	Деятельность казначейства	Министерство финансов
Июль 2001 года	Миссия	Система сбора налогов	
Август 2002 года	Миссия	Налоговая политика и система сбора налогов	Министерство финансов
Май 2003 года	Постоянный эксперт 1/	Управление долгом	Министерство финансов
<b>Денежно-кредитных и финансовых систем</b>			
Февраль 1998 года	Миссия	Многоцелевая	Национальный банк Таджикистана
Апрель 1998 года	Миссия	Аукционы по краткосрочным казначейским обязательствам, реструктуризация банков и банковский надзор	Национальный банк Таджикистана
Август 1998 года	Миссия	Многоцелевая	Национальный банк Таджикистана
Апрель 1999 года	Миссия	Многоцелевая	Национальный банк Таджикистана
Апрель–июль 1999 года		Денежно-кредитные операции	Национальный банк Таджикистана
Март 2000 года	Миссия	Многоцелевая	Национальный банк Таджикистана
Август 2000 года	Миссия	Реструктуризация банков	Национальный банк Таджикистана
Январь/февраль 2001 года	Миссия	Реструктуризация банков	Национальный банк Таджикистана
Август 2001 года	Миссия	Многоцелевая	Национальный банк Таджикистана
Июль 2002 года	Миссия	Многоцелевая	Национальный банк Таджикистана
2002 года	Временный советник	Реструктуризация банков	Национальный банк Таджикистана
<b>Статистический</b>			
Апрель 1998 года	Миссия	Денежно-банковская статистика	Национальный банк Таджикистана
Апрель 1999 года	Миссия	Денежно-банковская статистика	Национальный банк Таджикистана
Март 2002 года	Миссия	Статистика платежного баланса	Национальный банк Таджикистана
Октябрь/ноябрь 2002 года	Миссия	Денежно-банковская статистика	Национальный банк Таджикистана
Январь 2003 года	Миссия	Статистика платежного баланса	Национальный банк Таджикистана
Февраль 2003 года	Миссия	Денежно-банковская статистика	Национальный банк Таджикистана
Май 2003 года	Миссия	Статистика платежного баланса	Национальный банк Таджикистана
<b>Финансовый</b>			
Июль 2001 года	Миссия	Оценка защитных механизмов	Национальный банк Таджикистана
Май 2003 года	Миссия	Оценка защитных механизмов	Национальный банк Таджикистана
<b>Юридический</b>			
Апрель–май 2001 года	Миссия	Законодательство в отношении Государственного контрольно-ревизионного управления, бюджетная система и налогообложение	
Март 2003 года	Миссия	Налоговое законодательство	

Источник: доклады персонала МВФ.

1/ Финансируется Швейцарией.

Таблица А12. Предъявляемые структурные условия в программах, поддерживаемых ресурсами МВФ 1/

	ЕСАФ П2 2/			ЕСАФ П2 3/			ЕСАФ П3 4/			ПРТФ П3 5/			Всего
	ПМ	КР	КП	Всего	ПМ	КР	КП	Всего	ПМ	КР	КП	Всего	
Валютная система	1		2	2	1			1				2	2
Внешнеторговый режим 6/				1									
Ценообразование и сбыт													
Реформа или приватизация государственных предприятий 7/	3	1	2	6	3	1	4	8			2	2	3
Реформа сельского хозяйства 8/	1		1	2	1		2	3	2			4	1
Налоговая политика и система сбора налогов	1			1	2		1	3					1
Политика в области расходов/УГР/система социальной защиты	1			1		1		1	1			1	1
Другие вопросы государственных финансов									1		2	3	2
Реформа государственной службы/государственного управления													
Центральный банк	1	1	1	3	1	1	1	2	1	1		2	1
Финансовый сектор			2	2	1			1					1
Прозрачность, нормативно-правовая система							1	1			3	3	1
Экономическая, социальная и демографическая статистика													
Оценка бедности/стратегия сокращения бедности													
<b>Итого</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>14</b>
<i>Справочные статьи</i>													
Число сфер, на которые распространяются условия				8				8				6	8
В том числе: приватизация (в % к итоту)				32				40				13	0
Предварительные меры как доля от общего числа условий (%)				42				45				33	36
Критерии реализации как доля от общего числа условий (%)				11				15				7	29
Контрольные показатели как доля от общего числа условий (%)				42				40				60	36

1/ Включает предварительные меры (ПМ), критерии реализации (КР) и контрольные показатели (КП), предусмотренные годовыми договоренностями в рамках ЕСАФ и первоначальной договоренностью ПРТФ. Это неполное число устанавливавшихся структурных условий, поскольку в ходе реализации программ или в качестве новых условий для завершения обзоров

инюда определялись новые меры или действия.

2/ Первоначальная договоренность ЕСАФ и первая годовая программа: утверждены в июне 1998 года.

3/ Вторая годовая программа в рамках ЕСАФ: утверждена в июле 1999 года.

4/ Третья годовая программа в рамках ЕСАФ/ПРТФ: утверждена в октябре 2000 года.

5/ Новая договоренность ПРТФ: утверждена в декабре 2002 года.

6/ Включая таможенную и тарифную реформы.

7/ Кроме финансового и сельскохозяйственного секторов.

8/ Приватизация сельских хозяйств и земельная реформа

Таджикистан. Обзор ключевых областей ПРСП и контрольных показателей

Цели ПРСП и оценка	Стратегические направления	Партнеры по развитию	Деятельность	Контрольные показатели ПРСП
<b>1. Макроэкономические регулирование и экономический рост</b>				
<p>ПРСП признает, что макроэкономическая стабильность имеет ключевое значение для экономического роста и сокращения бедности. Макроэкономическая стабильность повысилась, но ситуация остается неустойчивой, во многом ввиду узкой налоговой базы и высокого бремени задолженности.</p>	<p>Укрепление налогово-бюджетной политики и управления бюджетным процессом</p> <p>Совершенствование управления внешним долгом</p>	<p>МАР МВФ АЗБР</p>	<p>Обзор государственных расходов ВВ (проводится в настоящее время)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экономический меморандум ВВ по стране (планируется)</li> <li>• Заседание Консультативной группы</li> <li>• Инициатива СНГ-7</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Удержание инфляции на уровне ниже 10 процентов</li> <li>• Повышение устойчивости государственных финансов за счет улучшения собираемости налогов (путем укрепления налогового и таможенного управлений), сокращения квазифискального дефицита (особенно в энергетическом секторе) и ведения жесткого контроля за расходами. Целевой показатель сальдо бюджета (без ППИ) установлен на уровне 0,7 процента от ВВП к 2005 году</li> <li>• Отмена целевых кредитов</li> <li>• Совершенствование управления внешним долгом — ликвидация просроченной задолженности по долгу путем реформирования</li> </ul>
<b>УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ</b>				
<b>2. Государственное управление</b>				
<p>Низкие показатели работы государственного аппарата, и необходимость его коренной реорганизации. Это повлечет за собой пересмотр функций и реорганизацию министерств и государственных учреждений, а также пересмотр системы оплаты труда.</p> <p>Бюджетное планирование, исполнение бюджета и контроль за расходами также являются неудовлетворительными и могут быть сделаны более прозрачными.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повышение результативности и эффективности использования государственных ресурсов</li> <li>• Повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и подотчетности</li> </ul> <p>Совершенствование системы предоставления общественных услуг</p>	<p>МВФ МАР АЗБР Швейцария</p>	<p><b>Всемирный банк:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ПРСК (планируется)</li> <li>• САК-3 (планируется)</li> <li>• ИБТА-2 (ведется текущая работа)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Пересмотр функций центральных министерств и осуществление планов реорганизации</li> <li>• Пересмотр оплаты труда государственных служащих и введение системы оплаты труда на основе заслуг</li> <li>• Подготовка бюджета на основе ППИ с расстановкой приоритетов</li> <li>• Регулярная публикация квартальных отчетов об исполнении бюджета</li> <li>• Регулярная публикация сведений об исполнении бюджета</li> <li>• Повышение прозрачности и подотчетности ключевых государственных предприятий («Барки-1 Таджики», «Таджиктелеком» и «Таджикгаз») за счет отмены налоговых зачетов и целевых кредитов</li> <li>• Проведение ежегодных аудиторских проверок ключевых государственных предприятий («ТадАЗ», «Барки-1 Таджики», «Таджиктелеком» и «Таджикгаз») в соответствии с МСФО</li> <li>• Утверждение плана действий по обеспечению финансовой жизнеспособности производителя алюминия «ТадАЗ» и его практическая реализация</li> </ul>

Таджикистан. Обзор ключевых областей ПРСП и контрольных показателей (продолжение)

Цели ПРСП и оценка	Стратегические направления	Партнеры по развитию	Деятельность		Контрольные показатели ПРСП
<b>3. Развитие частного сектора/приватизация</b>					
<p>На частный сектор по-прежнему приходится небольшая доля экономики (примерно 45 процентов в 2001 году), что является показателем неблагоприятного инвестиционного климата. Несмотря на определенные успехи в проведении реформ нормативно-правовой основы и налоговой политики, основным ограничивающим фактором остается правоприменение.</p> <p>Ограниченные успехи достигнуты в области реформы финансового сектора. Сектор далек от того, чтобы играть возлагаемую на него роль финансового посредника.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание стабильных условий ведения деятельности и инвестиций для сектора МСП</li> <li>Совершенствование управления</li> <li>Расширение доступа к микрокредитам и кредитам МСП</li> <li>Укрепление существующих и создание новых банковских учреждений</li> <li>Развитие аренды</li> <li>Расширение микрокредитования</li> </ul>	<p>МАР МФК ЕБРР Швейцария АМР США МВФ ФАХ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>САК-3</li> <li>Поддержка банковского и частного секторов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Региональный семинар по кредитованию микропредприятий</li> <li>Обзор условий ведения коммерческой деятельности и инвестиционного климата</li> <li>Будущие направления развития сельского хозяйства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Снижение барьеров, препятствующих развитию МСП, включая время на регистрацию и затраты на ведение коммерческой деятельности, что должно быть подтверждено результатами обследований</li> <li>Повышение финансовой прозрачности и подотчетности ключевых предприятий («Барки-1 Таджики», «Таджиктелеком» и «Таджикгаз») за счет отмены налоговых зачетов и целевых кредитов</li> <li>Проведение ежегодных аудиторских проверок ключевых государственных предприятий («ТадАЗ», «Барки-1 Таджики», «Таджиктелеком» и «Таджикгаз») в соответствии с МСФО</li> <li>Полный вычет резервов на покрытие потерь по ссудам из налогооблагаемого дохода для банков</li> <li>Ограничение доступа налоговых органов к счетам физических и юридических лиц только случаями доступа по решению суда</li> <li>Нормативная основа для микрофинансов</li> </ul>
<b>4. Сельское хозяйство и окружающая среда</b>					
<p>Экономический рост в сельском хозяйстве будет стимулироваться приватизацией колхозов и совхозов и другими реформами, направленными на повышение производительности сектора.</p> <p>Успех сельскохозяйственных реформ будет в значительной мере зависеть от повышения качества управления и устранения вмешательства местных органов управления в процесс принятия решений фермерами.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Повышение производительности сельского хозяйства</li> <li>Сохранение биоразнообразия и укрепление охраны окружающей среды</li> </ul>	<p>АЗБР МАР ЕС ФАО ПРООН МПП</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Общественное сельское хозяйство и управление водными бассейнами (планируется)</li> <li>Поддержка сельской приватизации (идет текущая работа)</li> <li>Проект восстановления лесной инфраструктуры (идет текущая работа)</li> <li>Водоснабжение Ферганской долины</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>МФК: техническая помощь на развитие МСП в сельских районах</li> <li>Техническая помощь в реализации национального плана экологических действий</li> <li>Будущие направления развития сельского хозяйства</li> <li>Региональная инициатива по управлению водными ресурсами Ферганской долины</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение доли земель, находящихся в частной собственности, в общей земельной собственности с 30 до 50 процентов</li> <li>Распространение упрощенной системы налогообложения (единый налог) для частных ферм на всей территории страны</li> <li>Подготовка национального экологического плана действий</li> </ul>

Таджикистан. Обзор ключевых областей ПРСП и контрольных показателей (продолжение)

Цели ПРСП и оценка	Стратегические направления	Партнеры по развитию	Деятельность		Контрольные показатели ПРСП
<p><b>5. Инфраструктура</b></p> <p>Расширить доступ беднейших групп населения к базовым услугам инфраструктуры и финансовую доступность этих услуг; заложить основу, обеспечивающую наличие необходимой инфраструктуры как важного фактора достижения удвоительного экономического роста, который, в свою очередь, создает средства для сокращения бедности.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предотвратить разрушение базовой инфраструктуры</li> <li>• Расширение участия частного сектора в обеспечении услуг</li> <li>• Инфраструктуры, при каталитической роли государства</li> <li>• Улучшение предоставления коммунальных услуг и управления службами городской инфраструктуры за счет более активного общественного участия</li> </ul>	<p>АЗБР МАР ИБР ЕБРР Арабский фонд ОПЕК МФК ФАХЭР</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правительству занимается вопросом строительства крупной дороги между севером и югом страны и туннеля</li> <li>• Разработка и реализация программы восстановления муниципальной инфраструктуры на уровне субнациональных органов управления</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Записка по энергетическому сектору (обзор реформы коммунальных служб)</li> <li>• Социальные аспекты региональных различий</li> <li>• Обзор крупных проектов гидроэнергетики</li> <li>• Региональное исследование торговли и транспорта</li> <li>• Региональные исследования связей водных ресурсов и энергетики и энергетических рынков</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Реализация плана действий для достижения полного возмещения издержек в электроэнергетическом секторе за счет повышения тарифов для промышленных предприятий до 1,03 доллара США к 2003 году и тарифов для населения до 1,5 доллара США к 2005 году</li> <li>• Оздоровление энергетического сектора для удовлетворения существующего внутреннего спроса за счет: (i) передачи «Горно-Бадахшанских электрических сетей» частному concessionеру («Памирской энергетической компании»); (ii) сокращения потерь электроэнергии (технических и коммерческих)</li> <li>• Повышение безопасности, надежности и эффективности водоснабжения Душанбе (подробные показатели разрабатываются в рамках проекта ВБ)</li> <li>• Укрепление институционального и финансового потенциала Водоканала Душанбе</li> </ul>
<b>СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ И РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАНИЙ</b>					
<b>6. ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ (ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА)</b>					
<p>Система предоставления базовых социальных услуг, а именно образования и здравоохранения, почти разрушена, хотя в рамках экспериментальных проектов достигнуты определенные успехи. В настоящий момент задача состоит в том, чтобы распространить эти достижения в более широких масштабах и расширить участие локальных общественных образований в предоставлении социальных услуг.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Достижение целевых показателей ЦТР, перечисленных в ПРСП</li> <li>• Выделение достаточных ресурсов на образование и здравоохранение и улучшение предоставления этих услуг</li> <li>• Ограничение эндемического туберкулеза и ВИЧ/СПИД</li> </ul>	<p>АЗБР МАР ИБР ЮНИСЕФ ЮНФПА ПРООН ВОЗ Швейцария АМР США ДМР Япония Германия</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Записка по стратегии сектора образования (подготовлена)</li> <li>• Записка по сектору здравоохранения (планируется)</li> </ul> <p>Проведение оценки воздействия на бедность (ПСИА) по энергетике и земельной реформе (осуществляется в настоящее время)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поддержка и обеспечение системы образования</li> <li>• Оценочное исследование гендерных вопросов (планируется)</li> <li>• Региональный обзор СПИД/туберкулеза (планируется)</li> <li>• Проект социально-ориентированного и базового здравоохранения</li> <li>• Программы Института ВБ по развитию человека</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка стратегии по ограничению распространения туберкулеза и ВИЧ/СПИД</li> <li>• Завершение обследования иммунизации и стратегии укрепления программы иммунизации*</li> <li>• Подготовка бюджета образования и здравоохранения с использованием калькуляции на основе выполняемых действий/численности обслуживаемого населения</li> <li>• Повышение бюджетных ассигнований на здравоохранение и образование на 0,2 процента от ВВП ежегодно</li> <li>• Более широкое распространение пересмотренной программы денежных компенсаций для государственных служащих</li> <li>• Внедрение экономически эффективных систем предоставления услуг здравоохранения и образования за счет перехода от калькуляции на основе нормативов к калькуляции на основе выполняемых действий</li> </ul>

Таджикистан. Обзор ключевых областей ПРСП и контрольных показателей (окончание)

Цели ПРСП и оценка	Стратегические направления	Партнеры по развитию	Деятельность	Контрольные показатели ПРСП	
<b>7. УКРЕПЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И АКТИВИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ</b>					
Создать для гражданского общества возможность высказывать свои мнения и повысить его роль как партнера в процессе развития страны.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Как показал процесс консультаций по ПРСП, правительство готово приветствовать участие и вовлечение общественности.</li> </ul>	МАР ПРООН АМР США Япония	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поддержка и обеспечения системы образования (2003 финансовый год)</li> <li>• Социально-ориентированное и базовое здравоохранение (2005 финансовый год)</li> <li>• Муниципальная инфраструктура</li> <li>• Общественное сельское хозяйство и управление водными бассейнами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сформулировать роль ОГО</li> <li>• Всемирный банк проведет региональный день инноваций и последующие связанные с ним мероприятия</li> <li>• Создать региональные рабочие группы по РИО в сельской местности Таджикистана</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Более активное участие общин в предоставлении услуг, особенно за счет расширения деятельности ассоциаций водопользователей</li> <li>• Расширение предоставления услуг через НПО</li> <li>• Развитие механизма передачи знаний для организаций гражданского общества</li> <li>• Необходимость создания и ввода в действие центров</li> <li>• Глобальной сети образования в интересах развития</li> </ul>

Примечание: данная система мер (четыре страницы) взята с модификациями из Стратегии помощи стране Всемирного банка, приложение В9. Как отмечалось выше, отдельные позиции, которые в ПРСП относятся к образованию, здравоохранению и социальной защите (действовало девять рабочих групп), объединены здесь в разделе «Развитие человека». Окружающая среда была объединена с сельским хозяйством, тогда как в ПРСП она объединена с туризмом. Ответственные инициативы развития не представлены отдельной строкой в перечне девяти рабочих групп ПРСП, но поскольку на этапе подготовки процесс консультаций по ПРСП осуществлялся в тесном контакте с организациями гражданского общества, выше в разделе 7 это направление выделено в отдельный раздел.



Оценка адаптации внутреннего процесса разработки и анализа политики МВФ 1/

Критерии оценки	Замечания по изменению подхода к политике	Оценки (шкала: 1 – 4) 2/ Вторая годовая договоренность ЕСАФ (информационный документ от апреля 1999 года)	Новая договоренность ПРГФ (информационные документы от апреля 2002 года и июня 2002 года)
<p><i>A. Информационные документы</i></p> <p>1. Обсуждаются ли в информационном документе связи между целями ПРСП и ПРГФ?</p>	<p>Обсуждение этих связей в информационном документе, подготовленном в июне 2002 года, касается обеспечения того, чтобы ПРСП (к тому моменту был готов его проект) соответствовал предложенной программе, поддерживаемой ресурсами ПРГФ, а не программа строилась на основе материалов ПРСП.</p>	<p>Неприменимо</p>	<p>2</p>
<p>2. Предлагают ли ключевых проблем, выявленных миссией, оставляет ли информационный документ возможность обсуждений альтернативных вариантов политики для достижения основных целей? (i) Бюджетная консолидация (ii) Реформа банковского сектора (iii) Либеральный торговый режим (iv) Реструктуризация внешнего долга</p>		<p>2 2 2 --</p>	<p>2 3 -- 3</p>
<p>3. Рассматриваются ли альтернативные варианты макроэкономических основ и компромиссы между ними?</p>	<p>Явное обсуждение альтернативных вариантов макроэкономических основ отсутствует, но в информационном документе, подготовленном в июне 2002 года, делается акцент на вопросах устойчивости государственных финансов, приемлемости внешнего долга и потенциальных компромиссах между несколькими конкурирующими целями (например, повышение заработной платы в государственном секторе, увеличение государственных инвестиционных расходов, увеличение расходов на социальную защиту), однако при этом настоятельно рекомендуется конкретное сочетание мер.</p>	<p>1</p>	<p>2</p>

Оценка адаптации внутреннего процесса разработки и анализа политики МВФ (продолжение) 1/

Критерии оценки	Замечания по изменению подхода к политике	Оценки (шкала: 1 – 4) 2/	
		Вторая годовая договоренность ЕСАФ (информационный документ от апреля 1999 года)	Новая договоренность ПРГФ (информационные документы от апреля 2002 года и июня 2002 года)
4. Обсуждаются ли в программе способы защиты ключевых целей в случае непредвиденных негативных потрясений?	В информационном документе, подготовленном в апреле 1999 года, отсутствует явное обсуждение, но намек на возможный подход содержится в заявлениях (сделанном в контексте обсуждения внешнего финансирования) о том, что программа будет стремиться к достижению баланса между накоплением международных резервов и ужесточением мер финансовой политики.	2	1
5. Допускает ли информационный документ гибкость в использовании дополнительного льготного внешнего финансирования, при его наличии?	Явное обсуждение отсутствует, но программы содержат механизм, позволяющий использовать гранты сверх прогнозируемого объема, но не допускается превышение установленного объема чистых внешних займов (независимо от того, являются ли займы льготным или нет).	2	2
6. Рассматривается ли возможность использования процесса с привлечением различных заинтересованных сторон для решения ключевых проблем?		Неприменимо	1
7. Определены ли в информационном документе проблемы политики, для решения которых была бы необходимой/полезной оценка воздействия на бедность и социальные условия (ПСИА)?	Информационный документ, подготовленный в апреле 1999 года, содержит упоминание о результатах продолжающегося обследования домашних хозяйств, которое, как ожидалось, должно было способствовать более точной «совместной оценке ВВ и МВФ потенциальных неблагоприятных социальных последствий экономической программы». Однако в нем не определены какие-либо конкретные вопросы политики.  В информационном документе для ПРГФ 2002 года подчеркивается необходимость компенсировать домашним хозяйствам с низкими доходами последствия повышения тарифов на газ, но не предлагается провести надлежащую ПСИА до реализации этой меры.	1	2

Оценка адаптации внутреннего процесса разработки и анализа политики МВФ (продолжение) 1/

Критерии оценки	Замечания по изменению подхода к политике	Оценки (шкала: 1 – 4) 2/	Новая договоренность ПРГФ (информационные документы от апреля 2002 года и июня 2002 года)
<p><i>В. Замечания со стороны проводивших анализ департаментов</i></p>			
<p>8. Признается ли в процессе анализа необходимость предоставить больше «свободы выбора вариантов политики» для разработанных самой страной подходов?</p>	<p>Практически отсутствует обсуждение того, как повысить собственную заинтересованность страны в программах.</p>	<p>1</p>	<p>1</p>
<p>9. Обсуждаются ли в замечаниях проводивших анализ департаментов проблемы бедности или отмечается ли их отсутствие?</p>	<p>Замечания по информационному документу, подготовленному в апреле 1999 года, включали поддержку запланированных увеличений социальных расходов, а также обсуждение вопроса об успехах в подготовке прогнозных оценок и текущем контроле за неблагоприятными социальными последствиями, связанными с реализацией мер программы.</p> <p>В замечаниях по информационному документу, подготовленному в апреле 2002 года, отмечается необходимость обсуждения с официальными органами социального воздействия мер макроэкономической и структурной политики и определения возможных неблагоприятных последствий для малоимущих, а также в нем содержится некоторое обсуждение адресных компенсационных мер.</p>	<p>3</p>	<p>3</p>

Оценка адаптации внутреннего процесса разработки и анализа политики МВФ (окончание) 1/

Критерии оценки	Замечания по изменению подхода к политике	Оценки (шкала: 1 – 4) 2/ Вторая годовая договоренность ЕСАФ (информационный документ от апреля 1999 года)	Новая договоренность ПРГФ (информационные документы от апреля 2002 года и июня 2002 года)
10. Настаивали ли проводившие анализ департаменты на усилении или ослаблении прелюбляемых условий (предварительных мер, КР, контрольных показателей структурных преобразований) в определенных миссиях областей политики?	<p>В ответ на замечания по информационному документу, подготовленному в апреле 1999 года, прелюбляемые условия были расширены. Ожидалось, что повышение прелюбляемых условий приведет к улучшению результатов деятельности относительно целевых показателей программы.</p> <p>В замечаниях по информационному документу, подготовленному в апреле 2002 года, содержится ссылка на недавно принятые руководящие принципы рационализации прелюбляемых условий и ставится под вопрос уместность включения условий, касающихся реструктуризации государственных предприятий. Вместо этого предлагается, чтобы прелюбляемыми условиями охватывались вопросы налоговой политики и системы сбора налогов, а также прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.</p>	2	3

1/ На основе информационных документов и замечаний проводивших анализ департаментов в отношении договоренностей по ЕСАФ (1998–2001 годы) и ПРГФ (2002–2005 годы) для Таджикистана.

2/ Система оценок основана на степени согласованности с подходом ПРСП /ПРГФ: 1 = полностью не соответствует; 2 = не соответствует; 3 = соответствует; 4 = полностью соответствует.

### **Список опрошенных лиц**

#### **Аппарат Президента**

г-н Файзулло Холбобоев, государственный советник президента по вопросам экономической политики

г-н Н. Буриев, начальник Отдела экономических реформ и инвестиций

г-жа Нозигуль Хушвахтова, начальник Отдела по мониторингу ПРСП

г-н Эмин Сангинов, директор Подразделения по координации помощи

г-н И. Ахмедов, Отдел экономических реформ и инвестиций

#### **Центр стратегических исследований (при Аппарате Президента)**

д-р Комилов, директор

г-н Афзали Сайджафаров

#### **Парламент**

г-жа Санобар Хомидова, председатель Комиссии по экономике и бюджету

#### **Министерство финансов**

г-н Абибуллоев, первый заместитель министра

г-н Мусо Исомиддинов, исполняющий обязанности начальника Бюджетного департамента

г-жа Рано Забировова, заместитель начальника Бюджетного департамента

г-н Гордон Юрич, «Беаринг Пойнт Груп» (Bearing Point Group), второй кредит на институциональное строительство

#### **Национальный банк Таджикистана**

г-н Джума Ешов, заместитель председателя

#### **Министерство государственных доходов и сборов**

г-н Гулом Бабаев, министр (и бывший председатель Координационного комитета по ПРСП)

г-н Нуриддин Махмадов, начальник Департамента налоговой политики

#### **Министерство экономики и торговли**

г-н Маруф Сафиев, заместитель министра

г-н Амонджом Ешомкулов, начальник Департамента макроэкономического анализа

г-н М. Махшулов

**Министерство энергетики**

г-н Абас Касимов, первый заместитель министра  
г-н У. Усманов, начальник Департамента по энергетической политике  
г-н Насреддинов, начальник Департамента планирования  
г-н Р. Асоев, начальник Департамента приватизации  
г-н Ф. Шахиди, начальник Департамента международных отношений

**Министерство здравоохранения**

проф. Нусратулло Файзуллоев, министр здравоохранения  
г-н Мухтар Ходжаев, начальник Департамента международных отношений

**Министерство образования**

г-н Хабибулло Бабаев, первый заместитель министра  
г-жа Г. Евдокименко  
г-н Муллоцаер, начальник Департамента международных отношений

**Министерство сельского хозяйства**

г-н Ихтияр Ашуров, первый заместитель министра  
г-жа Орипова, заместитель начальника Экономического департамента

**Министерство труда**

г-н Кассымов, первый заместитель министра  
г-н Джамшед Куддусов

**Государственный комитет статистики**

г-н Джабаров, председатель

**Сугдская область**

г-н Касим Касимов, председатель  
г-н Амалов (Науский район)  
г-н Анвар Якубов, заместитель председателя Комитета по экономическим вопросам

**Научное сообщество**

проф. Хуршед Каримов, вице-президент Академии наук

**Неправительственные организации (Душанбе)**

г-н Хаким Феераста, сеть по вопросам развития «Ага-Хан»  
г-н Рустам Бабаджанов, исполнительный директор Проекта по снижению риска прорыва озера Сарез  
г-жа Саодат Камалова, «Одамият»

г-н Алишер Рахмонбердыев, информационно-образовательный центр «Манижа»  
г-жа Муборак Шарипова, «Открытая Азия»  
г-н Адам Винаман Яо, «Джерман Агро Акшн»  
г-н Зайдулло Джумайдов, «Мерси Корпс Интернэшнл»  
г-н Нехматулло Сафаров, Конвенция по биологическому разнообразию  
г-н Самад Гоибов, «КЭР Интернэшнл»  
г-жа Зилия Шомахмадова, Центр социальных технологий  
г-жа Гульджахон Санджинова, «Ильм ва Хао»  
г-жа Самовбас Имомназарова, «Чашма»  
г-жа Саодат Шарафова, «Ганджина»  
г-н Гиссу Джахангири, «Открытая Азия»  
г-н Бахадур Заиров, Торговая палата  
г-н Анатолий Ищук, Международный центр по предотвращению, смягчению последствий и обеспечению готовности к стихийным бедствиям  
г-жа Турсунов Исомиддинова, «Нилуфар»  
г-н Грег Гэмбл, «Глобальные партнеры»  
г-н Юлиуш Зимак, «Хильфверк»  
г-жа Мика Шохродаева, «Хильфверк»  
г-н Кироншох Шарифзода, «Социальное партнерство»

#### **Неправительственные организации (Худжанд)**

г-н Фаррух Туряев, Ассоциация научно-технической интеллигенции  
г-жа М. Абдуллоева, «Муниси Дил»  
г-жа М. Курбанова, «Ойсуман», район Матча  
г-жа Ф. Маджидова, «Фатх»  
г-жа Л. Сайфиддинова, «Женский мир»  
г-жа М. Бабаханова, «Женщины и общество»  
г-н Н. Шевченко, Фонд развития  
г-жа Х. Умарова, «Назира»  
г-н Г. Урунов, «Адолат»  
г-н А. Рахимов, «Прогресс»  
г-н Юсуф Курбонходжаев, «Иттифок»  
г-н М. Акрамов  
г-жа Негматуллаева  
г-н М. Якубов, «Йовар»  
г-жа М. Султанова, «Саодат»  
г-жа Ф. Абдуллаева, Ассоциация прав потребителей

#### **Профсоюзы**

г-н Карпо Каримов, заместитель председателя Федерации профсоюзов  
г-жа Вера Наимова, профсоюз работников образования  
г-н Баджаб Ульмазов, глава профсоюза работников здравоохранения  
г-н Комиджон Холов, глава профсоюза работников сельского хозяйства

### **Донорские организации**

г-н Франк Хаддл, посол Соединенных Штатов Америки  
г-н М. Смит, посол Соединенного Королевства  
г-н Франсуа-Вадим де Хартинг, координатор программ, Европейский союз  
г-н Такаши Камада, первый секретарь посольства Японии  
г-н Владимир Соторов, глава отделения ООН по укреплению мира и исполняющий обязанности постоянного координатора ООН  
г-жа Миа Сеппо, заместитель постоянного представителя, ПРООН  
г-жа Наргиз Азизова, ПРООН  
г-н Дэниэл Заст, Агентство по развитию и сотрудничеству, Швейцария  
г-жа Джоанна Бойстел, экономист, Азиатский банк развития

### **МВФ**

г-н Фриц Цурбрюгг, Исполнительный директор  
г-н Роберт Кристиансен, руководитель миссии  
г-н Анри Лори, бывший глава постоянного представительства МВФ  
г-н Тапио Саавалайнен, бывший руководитель миссии  
г-н Роберт Кристофер Йорк, старший экономист  
г-жа Франциска Онсорге, экономист  
г-н Роман Зайтек, старший экономист  
г-н Сармад Хаваджа, постоянный представитель

### **Всемирный банк**

г-жа Лилия Бурунчук, координатор программ по стране, ECCU8  
г-н Энтони Чолст, старший ответственный по стране, ECCU8  
г-н Севдет Денизер, руководитель по стране, ECSTJ  
г-н Радван Шабан, ведущий экономист (по вопросам бедности), ECSPE  
г-н Кристиан Петерсон, ведущий экономист, ECSPE  
г-н Якоб фон Вайцакер, экономист, ECSPE  
г-жа Джария Хофман, экономист, ECSPE  
г-н Мустафа Руис, бывший постоянный представитель  
г-н Майкл Миллс, ведущий экономист, ECSHD  
г-н Рагувир Шарма, ведущий специалист по энергетике, ECSIE  
г-н Герхард Бота, старший специалист по финансам, ECSPF  
г-жа Хермин де Сото, консультант, ECSSD  
г-н Мукин Темуров, специалист по социальным вопросам, AFTN2  
г-н Тайес Незам, специалист по социальному сектору, ECSSD  
г-н Ричард Кэрролл, консультант, ECSPE



## ЛИТЕРАТУРА

- Betley, Mary (2003), "Public Expenditure in the CIS-7." Paper presented at Lucerne Conference.
- Counterpart Consortium Tajikistan (2001), "NGO Poverty Assessment Report," (Dushanbe).
- De Soto, Hermine G. (2001), "Gender-Sensitive Participation Characterizes Tajikistan's PRSP," PRSP Newsletter No. 4, October, 2001.
- EURODAD (2003), "Streamlining of Structural Conditionalities—What has Happened?" <http://www.eurodad.org/articles/>.
- Правительство Республики Таджикистан (2000 год), «Предварительный документ по стратегии сокращения бедности» (Душанбе)
- Правительство Республики Таджикистан (2002 год), «Документ по стратегии сокращения бедности», июнь (Душанбе)
- Правительство Республики Таджикистан (2003 год), «Программа государственных инвестиций и потребности в технической помощи на 2004-2006 годы» (Душанбе)
- Правительство Республики Таджикистан и Программа развития Организации Объединенных Наций (2003 год), «Достижение Целей развития тысячелетия в Республике Таджикистан», апрель (Душанбе).
- Inchauste, Gabriela (2002), "Poverty and Social Impact Analysis in PRGF-Supported Programs," IMF Policy Discussion Paper No. 02/11 (Washington: International Monetary Fund)..
- Независимый отдел оценки (2003 год), «Оценка документов по стратегии сокращения бедности и механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту. Тематический документ/техническое задание» (Вашингтон: Международный Валютный Фонд)
- International Monetary Fund (1998), "Republic of Tajikistan—Request for Arrangements Under the Enhanced Structural Adjustment Facility," June (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (1999), "Republic of Tajikistan—Request for Second Annual Arrangement Under the Enhanced Structural Adjustment Facility," June (Washington: International Monetary Fund)

International Monetary Fund (2000), “Key Features of PRGF-Supported Programs,” August (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (2000a), “Republic of Tajikistan—Request for Third Annual Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Extension of Commitment Period,” October (Washington: International Monetary Fund)

International Monetary Fund (2002), “Republic of Tajikistan—Selected Issues and Statistical Appendix,” November (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (2002a), “Republic of Tajikistan—Staff Report for the 2002 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” November (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (2003), “Republic of Tajikistan—Second Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for a Waiver of Performance Criterion,” December (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund and International Development Association (1999), “Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues,” December (Washington)

International Monetary Fund and International Development Association (2000), “The Republic of Tajikistan: Joint Staff Assessment of Interim Poverty Reduction Strategy Paper,” October (Washington).

International Monetary Fund and International Development Association (2002), “The Republic of Tajikistan: Poverty Reduction Strategy Paper—Joint Staff Assessment,” November (Washington).

Killick, Tony (2002), “The Streamlining of IMF Conditionality,” Report for UK Department for International Development, April (London: Overseas Development Institute).

Kumar, Nalini (2003), “Community Driven Development: Lessons from the Sahel,” OED Working Paper (The World Bank).

Overseas Development Institute (2003), “Experience with PRSPs in Transition Countries: PRSP Monitoring & Synthesis Project,” Synthesis note 6, February (London).

OECD DAC (2003), “International Development Statistics.”

Operations Evaluation Department (2003), “OED Review of the Poverty Reduction Paper Process: Approach Paper” (Washington: World Bank)

Robb, Caroline M. (2003), "Poverty and Social Impact Analysis—Linking macroeconomic policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Evidence," IMF Working Paper No.WP/03/43.

United Nations Development Program (2003), "Human Development Report 2001 - 2002," March (Dushanbe)

UNHCR and Relief International (1996), "Women's Economic Survey of Tajikistan."

World Bank (2000), "Republic of Tajikistan: Poverty Assessment," June (Washington: World Bank).

World Bank (2001), "Republic of Tajikistan: Towards Accelerated Economic Growth (A Country Economic Memorandum)," January (Washington: World Bank).

World Bank (2002), "Tajikistan Social Sector Expenditure Review."

World Bank (2002a), "Meeting The Education Challenge: Policy Options for the Next Generation."

World Bank (2003), "Country Assistance Strategy."

World Bank (2003a), "Summary of Discussion at the Meeting of the Executive Directors of the Bank and IDA, February 27, 2003," internal document SD2003-0011, March 17, 2003.