

**НАСУЩНЫЕ ВОПРОСЫ МАСШТАБИРОВАНИЯ
РАЗВИТИЯ ПО ИНИЦИАТИВЕ СООБЩЕСТВ
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Стэнли Пибоди, Кэтлин Кюнаст, Шииталь Рана
и члены Центрально-Азиатской Рабочей Группе по РИС

Оглавление

I. Введение

II. Условия и Предпосылки

1. РИС в Центрально-Азиатском Контексте
2. С чем связана необходимость масштабирования РИС в Центральной Азии?

III. Вопросы, требующие решения при масштабировании РИС

1. Поточная организация РИС посредством расширения масштабов и отраслевого участия
 - A. Углубление и внедрение в различных секторах подходов РИС
 - B. Участие частного сектора в реализации инициатив РИС
 - C. Более интенсивное обучение для расширения наших знаний о РИС
2. Координация участия доноров в целях обеспечения совместной реализации РИС
 - A. Усиление возможностей групп реализаторов РИС в рассматриваемых нами странах и включение в состав таких групп государственных партнеров развития
 - B. Организация в дополнение к национальным форумам форумов с участием реализаторов РИС более низкого уровня, которые должны будут возглавить работу по координации на местах
3. Сосредоточение политического диалога на вопросах масштабирования РИС на центральном и местном уровнях управления; создание благоприятных условий
 - A. Дальнейшее привлечение центрального правительства к участию во включении подходов РИС в свою макроэкономическую политику, институциональные реформы и механизмы реализации
 - B. Помощь правительствам в составлении и реализации политики, направленной на создание благоприятных условий для обеспечения возможностей реализации подходов РИС
 - C. Предоставление технической поддержки для разработки процессов децентрализации и развития процессов и возможностей местных и центральных учреждений в части закрепления благоприятных условий для реализации подходов РИС
 - D. Обеспечение взаимодействия между органами государственного управления и неправительственными организациями
4. Углубление мероприятий по построению потенциала
 - A. Укрепление общественных объединений через посредство центров технической поддержки, финансируемых государством и неправительственными организациями, в целях дополнения и расширения мероприятий, направленных на построение и упрочение потенциала
 - B. Обучение членов сообществ и сотрудников местных/муниципальных органов управления в целях выработки и развития навыков, необходимых для идентификации, приоритетизации и четкого формулирования потребностей сообществ перед заинтересованными руководителями или учреждениями, а также навыков управления и учета финансовых ресурсов
 - C. Усиление ответственности за реализацию РИС перед общественностью

IV. Заключение и Следующие Шаги

Вставки

- 1: **Примеры реализации инициатив РИС в странах Центральной Азии**
- 2: **Обучение для целей развития по инициативе сообществ в рамках реализации Проекта Сельских Инвестиций в Кыргызской Республике**
- 3: **Форум реализаторов РИС в Кыргызской Республике**
- 4: **Институциональные Механизмы Функционирования Системы Опроса Общественного Мнения**

Приложение

1. **Перечень действующих Проектов РИС в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане**

I. Введение

Данный отчет составлен с использованием данных, которые были предоставлены членами многосекторной центрально-азиатской рабочей группы по вопросам Развития по Инициативе Сообществ (РИС), результатов всесторонних консультаций с руководителями команд проектов РИС в Центральной Азии, а также заключений по результатам нескольких последних исследований.¹ В данном отчете отображена приверженность Всемирного Банка наращиванию масштабов использования РИС в качестве механизма для достижения своей общей цели сокращения бедности. Данный отчет основывается на уроках, которые были извлечены из реализации мероприятий РИС в Центрально-азиатском регионе и других странах мира, и выявляет наиболее важные аспекты масштабирования РИС в Центральной Азии. Более того, в данном отчете приводится обсуждение реализуемых в настоящее время в странах Центральной Азии инициатив РИС, указывается текущий – на наш взгляд – уровень развития РИС, а также представлены рекомендации в отношении действий по устранению наиболее серьезных проблем масштабирования РИС в Центральной Азии. В данном отчете не приводится обсуждение определения сообществ и различных компонентов РИС, поскольку эти понятия были отображены в других отчетах о первом этапе масштабирования РИС в Центральной Азии.²

Данный отчет является результатом работы центрально-азиатской рабочей группы по РИС, усилия которой в 2003 году были сосредоточены на получении и обмене полученными знаниями. К числу конкретных мероприятий следует отнести обзор растущей массы проектной документации и литературы по РИС, анализ накопленного опыта на основании подробных собеседований с руководителями команд проекта, обмен опытом в рамках наглядных презентаций, поддержку местных групп реализаторов проекта, участие в работе организованной Институтом Всемирного Банка (WBI) Сети по наращиванию потенциала развития самостоятельности сообществ (Community Empowerment Network, CEN), а также помощь в разработке новых проектов в Кыргызской Республике и Таджикистане. Как ожидалось, подобное сочетание обзора, анализа, обмена опытом и операционной поддержки должно было привести к выработке общей Стратегии масштабирования РИС в Центральной Азии. Однако, в конечном счете, нами было принято решение о том, что для обеспечения эффективности, для каждой отдельной страны должна разрабатываться своя «стратегия». Таким образом, нами было принято решение о составлении менее официального заявления о том, на чем должны быть сосредоточены наши усилия для обеспечения эффективного масштабирования РИС, которое, надо надеяться, будет способствовать выработке и реализации стратегий для каждой страны в отдельности.

¹ *Условия Развития по Инициативе Сообществ в Центральной Азии: Местные Институты и Социальный Капитал в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане* (июль 2002 г.); *Стратегия Помощи Стране (СПС)* - Кыргызская Республика (FY03-05); СПС - Таджикистан (FY03-05); СПС - Узбекистан (FY 02-04); *Развитие по Инициативе Сообществ в Сельских Районах Европы и Центрально-азиатского Региона* (2003 г., проект); и *Оценка Эффективности Развития по Инициативе Сообществ: Изучение Фактов* (Мансури и Рао, сентябрь 2003 г.).

² см.:

<http://lnweb18.worldbank.org/ECA/ECSSD.nsf/DocByUnid/17F66A360C5626F585256C62006D959D?Opendocument&Start=1&Count=5>

Далее изложены вопросы в отношении РИС, отображающие четыре основных заключения по результатам работы, которая была проделана нами за последние два года. Во-первых, сколько бы мы ни указывали на значимость обучения и ни сетовали на то обстоятельство, что к настоящему времени реализовано слишком мало мероприятий систематического обучения в рамках РИС, стремление и готовность к масштабированию РИС не должны дожидаться получения знаний в рамках такого обучения. Вместо этого, необходимо продолжать реализацию инициатив РИС посредством создания возможностей обучения и справедливого обмена данными по результатам и возможным проблемам. Масштабы и уровень рисков при реализации инициатив РИС ничуть не выше таковых при реализации прочих проектов Всемирного Банка. Более того, вполне вероятно, что инициативы РИС являются в гораздо меньшей степени рискованными. В любом случае, у нас имеются явное свидетельство того, что предоставление широким массам необходимых ресурсов и обеспечение развития самостоятельности сообществ в части управления ресурсами являются необходимым элементом децентрализации, который может способствовать повышению эффективности и качества государственного управления.

Во-вторых, мероприятия на базе сообществ и РИС реализуются в широком институциональном контексте, что, во многих случаях, подрывает прилагаемые усилия. Эффективной реализации многих инициатив РИС препятствуют правовые и финансовые барьеры, следствием чего становится разочарование их сторонников и рядовых бенефициаров, в то время как такие аспекты, как институционализация и обеспечение устойчивости. Время от времени, от руководителей команд проектов поступают жалобы на непредвиденные барьеры и постановления, которые срывают реализацию программ, по выполнению которых правительством приняты обязательства. Препятствия возможностям работы вне государственной структуры являются даже еще более выраженными и, во многих случаях, - несмотря на энтузиазм и явную или неявную поддержку, несмотря на энтузиазм бенефициаров и явную или скрытую поддержку местного управления. Следовательно, инициативы РИС должны быть сосредоточены на более широкой перспективе, а не только на отдельных сообществах, с тем, чтобы помочь правовой структуре обеспечить привлечение организаций государственного сектора, гражданского общества и предприятий частного сектора к сотрудничеству на местном уровне в целях создания административно-социальной среды, которая может обеспечить реальную эффективность РИС и долгосрочный положительный результат.

В-третьих, общеизвестным является тот факт, что мероприятия РИС по своей природе являются узкими и адаптированными к условиям, в которых реализуются. Это – несомненное преимущество. Вместе с тем, когда в одном и том же месте реализуется сразу несколько инициатив подобного рода, они не только слабо взаимодействуют друг с другом, но даже зачастую препятствуют реализации друг друга, утрачивая тем самым возможность проведения совместных мероприятий и создавая непроизводительную растрату ограниченных трудовых и материальных ресурсов, не говоря уже о том, что подобная ситуация создает путаницу. В настоящее время положение с реализацией мероприятий РИС в странах Центральной Азии постепенно стабилизируется, по мере того, как участники этого процесса вырабатывают соответствующие механизмы для обмена информацией и опытом. Следующим шагом должна стать выработка эффективных

механизмов координации с участием органов государственного управления. Такая координация не должна подавлять экспериментирование, инновации или адаптацию – аспекты, имеющие определенное значение для РИС. Вместо этого, координация усилий может способствовать обучению, более эффективному использованию трудовых и иных ресурсов, совершенствованию мониторинга и усилению прозрачности и подотчетности.

В-четвертых, говоря о построении и наращивании потенциала, многие забывают о том, что эта работа должна быть систематической, достаточной и эффективной. Инициативы РИС во всевозрастающей степени поддерживаются за счет обучения учету, эксплуатации и техническому обслуживанию и иным непосредственным аспектам реализации тех или иных проектов, однако при этом такие инициативы лишь в редких случаях сосредоточены на развитии других навыков, которые необходимы для усиления их общего результата. Более того, посредники, как правило, извлекают из реализации таких инициатив для себя бóльшую пользу, нежели непосредственные бенефициары. При этом бóльший упор делается на количество, в результате чего страдает качество, а программы предлагаемого обучения лишь в редких случаях основываются на современных методах обучения взрослых. И, наконец, программы подобного рода зачастую лишаются неопределимых возможностей обмена друг с другом знаниями и опытом, который способен оказывать большее воздействие, нежели презентации экспертов.

В данном отчете рассматривается контекст РИС и его масштабирование в Центральной Азии. Далее следуют разделы, посвященные четырем вышеозначенным аспектам реализации РИС: обеспечение прогресса; усиление координации и сотрудничества; создание благоприятной среды; построение и наращивание потенциала.

II. Условия и Предпосылки

1. РИС в Центрально-Азиатском Контексте

Кыргызская Республика, Таджикистан и Узбекистан имеют как много общего, так и отличные друг от друга черты в контексте РИС. К числу характеристик, общих для всех трех стран, можно, в частности, отнести унаследованные со времен Советского Союза институты и образ мышления, включая советское наследие авторитарного политического режима и высокоцентрализованной командной экономики. До развала Советского Союза, полномочиями на принятие всех важных решений обладали только лишь органы центрального правительства. Местные органы управления, сообщества и инфраструктура полностью финансировались из средств центрального государственного бюджета. Несмотря на полное отсутствие действительно репрезентативных общественных организаций, в рассматриваемых нами трех странах по-прежнему сохраняется базовая прослойка традиционных общественных организаций – таких, как домовые комитеты (которые осуществляют управление многоквартирными жилыми зданиями), *махалля* (Узбекистан) и *жамоаты* (Таджикистан). В колхозах раньше действовали советы, которые принимали решения по распределению ресурсов. Эти организации преимущественно основывались на базе традиционных общинных институтов, кооптируемых Советским правительством.

После обретения в 1991 году независимости, страны Центральной Азии не были в достаточной степени подготовлены к принятию на себя ответственности за реализацию комплексных задач по решению проблем социального, экономического, экологического и политического характера, которые накопились за десятилетия советской власти.³ Как следствие, слабое государственное управление, вкупе с коррупцией и узурпацией государственной власти, привело к сдерживанию роста и развития. Годы советских репрессий либо существенно ослабили традиционные местные институты, либо привели к их изменению.⁴ Например, в Таджикистане представительство местных руководителей остается неопределенным. Помимо отсутствия экономических ресурсов, таджикские общины также страдают от утраты ощущения управления и инертного повиновения. Инертность (пассивность) культивировалась десятилетиями зависимости граждан от органов государственного управления в части решения местных проблем или реализации общественных мероприятий.⁵ Таск-менеджеры финансируемых Всемирным Банком инициатив РИС сообщают о сохранении во всех трех вышеозначенных странах одинаковой ситуации. С одной стороны, люди испытывают чрезвычайно слабое доверие к различным институтам. С другой стороны, те же люди продолжают возлагать большие надежды на государство и считают, что имеют право на получение от государства бесплатных услуг. Так, когда в 1993 году Всемирный Банк впервые инициировал в этих трех странах проекты по инициативе сообществ, они представляли собой абсолютно новый подход к самоуправлению и активным действиям.

Несмотря на общую историю, между рассматриваемыми нами тремя странами все существуют определенные различия в плане образа действий и предрасположенности к переменам и развитию. *Кыргызская Республика* возглавила процесс проводимых во всех трех странах преобразований, что отражено в выработке благоприятной для доноров политической среды и готовности к сотрудничеству. Вследствие этого, Кыргызской Республике удалось привлечь большое количество международных неправительственных организаций (НПО) и инициировать целый ряд финансируемых различными донорами проектов в сфере развития по инициативе сообществ. Множественные подходы РИС были применены к центральным, областным и местным органам управления, а также к НПО и сообществам. Представители НПО прошли соответствующую подготовку при участии донорских организаций и теперь глубоко разбираются в задачах и принципах РИС. Кроме этого, Кыргызская Республика опережает Таджикистан и Узбекистан в плане децентрализации. Государство само обозначило задачу децентрализации в качестве одного из приоритетов своей Национальной Стратегии Сокращения Бедности (НССБ). В настоящее время рассматривается возможность внедрения механизма межбюджетных отношений, которые создадут стимулы для увеличения местными властями объемов получаемых на местах доходов. *Аил-окмоту*,⁶ главы которых были избраны в декабре 2001 года, собирают все большие и большие объемы поступлений в виде местных налогов

³ Возложение Ответственности на Органы Управления Различного Уровня в Странах Центральной Азии: Перспективы Дальнейшего Развития. Доклады FDI. <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=229>

⁴ “Таджикистан: от Гражданской Войны к Земельной Реформе” *Когда все идет не так.* (Дадвик и др. 2002)

⁵ *Местное Самоуправление в Таджикистане: Потенциальный Мост в Отношениях между Государством и Гражданским Обществом?* (Фрейзер; сентябрь 2002 г., проект)

⁶ Аил-окмоту – орган местного самоуправления на самом низком уровне; в состав одного аил-окмоту могут входить до нескольких сел.

с продажи, налогов на доход с недвижимого имущества торговых предприятий и жилищной собственности, а также в виде других пользовательских сборов, которые, в конечном итоге, могут обеспечить местные органы управления финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения своих обязанностей.

В *Таджикистане* развитию в течение долгого времени мешала гражданская война, длившаяся с 1992 по 1997 гг. Невозможность присутствия во многих районах боевых действий органов государственного управления, недостатки местных административных органов, а также то обстоятельство, что основными и, пожалуй, единственным источником помощи сельскому населению являются лишь НПО, означает, что подходы активного участия в развитии и развитии по инициативе местных сообществ являются ключевыми факторами многих из реализуемых по стране инициатив развития. Развитие по-прежнему осуществляется нисходящим образом и исходит от органов центрального и местного управления.

После принятия в 1994 году Закона «О местном самоуправлении», существующая цепь инстанций проходит от Администрации Президента к *хукумату*⁷, а далее следует от *хукумата* к *жамоатам*. Подобная структура построения отношений расценивается, как эффективный способ поддержания развития на местах. Однако понимание и приверженность принципам РИС ограничены, отчасти в том, что касается создания благоприятных условий для развития по инициативе сообществ. Тем не менее, в настоящее время осуществляется реализация ряда программ местного развития.

По сравнению со временами Советского Союза, политическая структура и уровни государственного контроля в *Узбекистане* претерпели лишь незначительные изменения. Образованная Законом 1994 года «О Местной Государственной Администрации» система государственного управления неэффективна. Применяемые к центральным и местным органам управления подходы являются несистематическими и слабо координируются при решении насущных социально-экономических вопросов регионального масштаба. Из-за ограниченных финансовых и материальных ресурсов, местные административные органы неспособны должным образом повлиять на социально-экономическую ситуацию в стране. Вместе с тем, происходит постепенная децентрализация основных социальных услуг – таких, как здравоохранение, образование и коммунальные услуги. В 2001 году НПО было предоставлено больше свободы в плане осуществления своей деятельности по стране.⁸ Портфель проектов Всемирного Банка по Узбекистану содержит весьма ограниченное число мероприятий РИС. Хотя центральное правительство и не знакомо с подходами РИС, региональные и местные органы управления проявляют готовность к оказанию всемерной поддержки, основывающейся на имеющемся у них опыте тесного сотрудничества с донорскими организациями.

⁷ *Хукумат* – административная единица в Таджикистане, по своим функциям и полномочиям приблизительно эквивалентная органу местного управления; *жамоат* – формальная автономная (самоуправляющаяся) организация, в состав которой могут входить несколько *махалля*. *Жамоаты* могут принимать участие в технических проектах в качестве специальных комитетов, либо выступать в качестве географически и институционально определенного сообщества. Комитет *махалля* является неформальной структурой, имеющей в своем составе председателя и его/ее заместителей.

⁸ USAID. Индекс устойчивости НПО - 2001 г.:

http://www.usaid.gov/regions/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2001/Узбекистан.pdf

2. С чем связана необходимость масштабирования РИС в Центральной Азии?

Для наших целей, масштабирование означает расширение степени распространения проектов и мероприятий РИС для охвата более широких масс населения, а также усиление активности и масштабов участия местных сообществ в принятии решений, как средства улучшения общей эффективности и устойчивости. Таким образом, масштабирование означает как увеличение общего числа участников и бенефициаров (экстенсивное масштабирование, или распространение «вширь»), так и предоставление сообществам гораздо больших полномочий в распоряжении предоставленных последним ресурсов (интенсивное масштабирование, или развитие «вглубь»). В силу узкого географического охвата большинства инициатив РИС, масштабирование также требует модификации реализуемых проектов в целях сокращения высоких накладных расходов, связанных с доставкой ресурсов и услуг в удаленные районы. Всемирный Банк принял на себя институциональные обязательства по масштабированию проектов РИС, исходя из имеющегося опыта, который свидетельствует об эффективности РИС в целевом охвате конкретных групп, а также основываясь на убежденности в том, что ресурсы для реализации мероприятий по преодолению бедности и обеспечению развития должны направляться более адресно и открыто. Такие усилия окажутся более эффективными, а полученные результаты будут более устойчивыми, если целевые группы будут участвовать в процессе принятия и реализации решений.

Принимая во внимание высокий уровень бедности и растущую уверенность в том, что страны Центральной Азии не способны самостоятельно обеспечить своих граждан надежной системой социальной защиты, перечисленные страны являются несомненными кандидатами на участие в реализации инициатив РИС. Применение подхода РИС может быть эффективным способом обеспечения доступа к получению тех общественных благ, которые общинные организации в состоянии предложить. РИС также может способствовать более быстрому и рациональному переходу к формированию добросовестного управления. Инициативы РИС также являются эффективными средствами одновременного укрепления возможностей местных органов управления и гражданского общества. Всесторонне разработанный подход РИС предлагает возможность обеспечения большей эффективности, устойчивости и экономической рентабельности процессов экономического развития и сокращения бедности, предоставляя местным сообществам возможность контролировать принятие решений в отношении своих ресурсов, а также обеспечивая доступ к получению производственных активов и иных экономических возможностей. Наконец, Департамент Всемирного Банка по странам Центральной Азии проявил заинтересованность в своем участии во включении РИС в портфели проектов Всемирного Банка по центрально-азиатским государствам, а также пообещал проводить работу с другими донорами по координации и дополнению усилий, направленных на улучшение эффективности и результатов на местах. Это уже отражено в последних версиях СПСЗ по Таджикистану и Кыргызской Республике.

В документах Стратегии помощи Таджикистану (СПС на FY 03-05) и Кыргызстану (СПС на FY 03-05) особо подчеркиваются значимость и необходимость инициатив РИС. В Стратегии помощи Таджикистану слабый институциональный потенциал характеризуется как одна из наиболее значимых проблем региона, препятствующих развитию, а также

указывается на необходимость более активного непосредственного участия местных сообществ в собственном развитии. В Стратегии помощи Кыргызской Республике особо подчеркивается слабый потенциал государственного сектора, а также указывается потребность в построении потенциала и оказании технической поддержки не только на центральном уровне, но и на местах, сохраняя при этом сосредоточенность на принципах РИС.

За последние семь лет компоненты РИС были включены в ряд проектов по Кыргызской Республике, Таджикистану и Узбекистану (В Приложении 1 представлен перечень действующих проектов, которые так или иначе связаны с РИС). К числу позитивных признаков жизнеспособности РИС следует отнести следующее:

- Стремление сообществ Кыргызской Республики, Узбекистана и Таджикистана к принятию участия в реализации мероприятий РИС даже несмотря на то, что уровень участия местных сообществ в реализации инвестиционных проектов РИС преимущественно ограничивается привлечением трудовых ресурсов, а также управлением предоставляемыми средствами. В Отчете о завершении реализации (ICR) пилотного проекта сокращения бедности в Таджикистане указывается на то, что даже несмотря на крайнюю нищету и неблагоприятные условия, местные сообщества Таджикистана все же проявляют готовность и демонстрируют возможности выполнения значимой роли в части идентификации, подготовки и реализации микро-проектов, а равно и в части закрепления полученных результатов.
- Поддержка инициатив РИС муниципальными органами и органами местного самоуправления в Кыргызской Республике и Таджикистане.
- Децентрализация функций государственного управления во всех трех странах, несмотря на различия в формах, которые процесс децентрализации принимает в той или иной стране.
- Накапливание опыта и практических знаний Банка и других донорских организаций о реализации РИС в регионе и элементах государственного управления.
- В Отчете о завершении реализации (ICR) пилотного проекта сокращения бедности в Таджикистане говорится о том, что наиболее успешными – в плане качества, масштабов и степени воздействия, а также закрепления полученных результатов – стали те проекты, в рамках которых местные сообщества принимали непосредственное участие во всех этапах планирования и реализации микро-проектов.

Вместе с тем, большинство реализуемых на сегодняшний день инициатив РИС безошибочно характеризуются не как полноценные проекты РИС, но как мероприятия по инициативе местных сообществ, либо как мероприятия, сосредоточенные на интересах местных сообществ.⁹ Наблюдается тенденция к узкой сосредоточенности таких инициатив на конкретных группах в местных сообществах – таких, как группы или ассоциации водопользователей или овцеводов, либо образуемые для получения кредитов группы самопомощи. Даже проекты с более широкой степенью охвата интересов местных

⁹ *Условия Развития по Инициативе Сообществ в Центральной Азии: Местные Институты и Социальный Капитал в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане* (июль 2002 г.).

сообществ (такие, как Фонд Социальных Инвестиций) имеют тенденцию к налаживанию с сообществами лишь краткосрочных отношений, а не к принятию целостных и всеобъемлющих долгосрочных обязательств. Реализация большинства проектов начинается с проведения лишь ограниченной социальной экспертизы (если таковая вообще имеет место быть), которая вовсе не обязательно должна быть сосредоточена на структуре и функциях различных институтов на уровне тех или иных местных сообществ.

Вставка 1: Примеры реализации инициатив РИС в странах Центральной Азии

К настоящему времени мы располагаем лишь несколькими примерами масштабирования инициатив РИС в рассматриваемых нами странах, поскольку большинство инициатив являются либо мелкомасштабными (что обусловлено проектными или ресурсными ограничениями), либо пилотными. Далее представлены описания инициатив РИС в Центральной Азии, с кратким пояснением перспектив и механизмов масштабирования.

Фонд развития Ага-Хана (AKDN), Таджикистан:

Программа сельскохозяйственных реформ (ПСР) AKDN использует структурированный процесс совместного планирования на уровне сообществ для постепенного построения (за три года) потенциала местных сообществ в части анализа сельских ресурсов, совместного группового планирования, обеспечения доступа к получению ресурсов, реализации запланированных мероприятий, оценки успеха реализованных мероприятий и продолжения новых циклов анализа и планирования на основании извлеченных уроков. Программа охватывает семь районов в Горно-Бадахшанской автономной области, и еще семь – в регионе республиканского подчинения (около 60% от общей площади суши Таджикистана). В этих районах были получены впечатляющие результаты в плане роста производительности и увеличения объемов производства приватизации землеустройства и расширения ассортимента продукции за счет смены возделываемых культур. Фермеры сами сделали это возможным, взяв на себя ответственность за обеспечение собственного материального благополучия, наряду с получением своевременной технической помощи и производственных ресурсов в рамках ПСР (более подробную информацию о программе можно найти на сайте Фонда: <http://www.akdn.org>). Задачи масштабирования заключаются в расширении площади охвата данной программы и выработки стратегии выхода, которая должна будет обеспечить сообщества возможностями самостоятельного продолжения начатого процесса с использованием собственных ресурсов.

Проект Британского Департамента международного развития (DfID) по устойчивому материальному обеспечению животноводческих сообществ, Кыргызская Республика:

Являясь продолжением предшествующего проекта племенного животноводства, действующий Проект устойчивого материального обеспечения животноводческих сообществ преимущественно нацелен на повышение эффективности сельскохозяйственной деятельности или стимулирование реформы малого предпринимательства, и предусматривает участие соответствующих сообществ в управлении осуществляемыми мероприятиями. Первостепенная роль данного проекта заключается в привязке улучшения материального благосостояния с улучшениями в плане расширения возможности сообществ самостоятельно отвечать за собственное развитие. Данный проект ставит перед собой явную цель укрепления возможностей каждого сообщества в сочетании со следующими аспектами развития потенциала: расширение степени участия в реализации мероприятий по инициативе сообществ; обеспечение качественного лидерства в сообществе; наличие и функциональные возможности формальных, неформальных и традиционных организаций; понимание возникающих проблем и ограничений, а также осознание возможности определения причин, лежащих в основе таких проблем; развитие возможности мобилизации ресурсов; поддержание внешних отношений и роль внешних агентов; а также роль в управлении проектными мероприятиями. В настоящее время в рамках реализации данного проекта начинается процесс масштабирования посредством распространения на окружающие сообщества, чтобы удостовериться в том, можно ли получить такие же результаты с привлечением меньшей поддержки за счет проекта. Данный проект также предусматривает более активное привлечение районных администраций к участию в мобилизации дополнительной поддержки для дополнения проектных ресурсов.

Компонент «сокращение бедности» Программы социального управления ПРООН, Кыргызская Республика

Первостепенная цель Программы совместного сокращения бедности заключается в предоставлении малоимущим поддержки и возможностей для обретения уверенности в себе, самостоятельного материального обеспечения и развития в рамках проводимых на базе местных сообществ мероприятий. Данная программа помогает местным сообществам в создании групп самопомощи для участия в параллельно реализуемой Всемирным Банком / МФСР программе микро-кредитования, а также для реализации мини-проектов, направленных на развитие инфраструктуры сообществ. Техническая помощь предоставляется для включения малоимущих в общий процесс развития сообщества через непосредственное участие в программах микро-кредитования, накопления и инвестирования сбережений. Через группы самопомощи, малоимущие создают неформальные финансовые службы как средство для улучшения своего благосостояния, развивают их потенциал и подготавливаются к дальнейшему получению возможностей доступа и эффективного использования формальных финансовых услуг. Программа реализуется во всех трех областях Кыргызской Республики и охватывает до 8 162 домохозяйств (около 40 000 бенефициаров) в 116 удаленных и экономически незащищенных селах. Отталкиваясь от накопленного опыта, в рамках реализации данной программы было сокращено время, необходимое для формирования и подготовки групп. Программа децентрализации, мобилизационный компонент которой был включен в Программу социального управления, способствовала мобилизации организаций на базе сообществ, деятельность которых сосредоточена на конкретных потребностях местных сообществ, а также на формировании фондов групповых сбережений, средства из которых затем по необходимости предоставляются членам таких групп. Масштабирование в рамках реализации данной программы начато посредством оказания минимально необходимой помощи на образование групп вне пилотных районов. (Более подробная информация представлена на сайте ПРООН: <http://www.undp.kg/english/practices.phtml#2>)

(Вставить информацию по возможностям масштабирования этих инициатив)

Имеющийся опыт свидетельствует о том, что применяемые в Центральной Азии подходы РИС все еще находятся на ранних этапах своего развития, а также о том, что в рассматриваемых нами трех странах имеется целый ряд существенных возможностей для масштабирования РИС. Такие возможности проявляются как в существующих, так и в новых проектах, особенно при расширении возможностей принятия решений и управления финансами на местах, помимо удовлетворения определяемых самими сообществами потребностей. Тем не менее, растущий опыт реализации – как успешной, так и наоборот – РИС и извлекаемые из этого процесса уроки закладывают прочный фундамент для дальнейшего масштабирования РИС в Центральной Азии.

III. Вопросы, требующие решения при масштабировании РИС

Рассматриваемые далее вопросы необходимы для эффективного масштабирования РИС. Они рассматриваются в привязке к четырем общим рекомендациям, которые должны будут выполняться одновременно. Представленные рекомендации применимы ко всем трем странам, несмотря на то, что уровень требуемого для их выполнения внимания варьирует в зависимости от ситуации, в которой находится та или иная страна. Подробность обсуждения каждого вопроса также несколько варьирует. В некоторых случаях, представленные аргументы оказываются общепринятыми и не требуют дополнительных пояснений. В других случаях нам не хватает опыта, на который мы могли бы опираться, вследствие чего рассматриваемые вопросы требуют более полной и всесторонней проработки. Четыре основные рекомендации заключаются в следующем:

- Поточная организация РИС посредством расширения его масштабов и отраслевого участия
- Координация усилий с донорами по вопросу о признании РИС совместной инициативой
- Организация политического диалога по вопросу о масштабировании РИС на уровне центрального и местного управления в целях создания благоприятных условий
- Углубление мероприятий по построению потенциала.

1. Поточная организация РИС посредством расширения масштабов и отраслевого участия

Подходы РИС широко распространены, однако при этом лишь немногие из них интенсивно реализуются, и даже еще меньшее их количество рассчитано на долгосрочную перспективу. Поэтому мы не так уж много можем сказать о том, насколько устойчивыми будут такие мероприятия и оказанное ими воздействие.

Для обеспечения поточной организации подходов РИС в Центральной Азии рекомендуется принять следующие меры:

А. Углубление и внедрение в различных секторах подходов РИС

Подходы РИС могут использоваться в различных секторах и они уже доказали свою эффективность в плане мобилизации и распоряжения товарами и услугами, которые могут быть предоставлены организациями на базе сообществ. Тем не менее, коллективные действия на местах могут использоваться для распоряжения далеко не всеми товарами и услугами. Между степенью географического охвата отдельной услуги и уровнем ответственного за ее предоставление органа управления существует определенная зависимость. Например, за высшее образование и транспортировку крупногабаритных грузов (автотранспортные магистрали, аэропорты и железные дороги), как правило, отвечают соответствующие органы управления на национальном (республиканском) уровне – особенно в небольших странах. Местные органы управления или посреднические административные органы зачастую осуществляют управление такими функциями, как уборка и вывоз твердых отходов, водоснабжение и канализация, а также рациональное использование природных ресурсов. Ответственность за решение вопросов, связанных с начальным и средним образованием, жилищными услугами и коммунально-бытовым обслуживанием, как правило, поделена между различными уровнями органов управления. В некоторых случаях, к управлению такими услугами также привлекаются общественные организации или объединения.

До настоящего времени Всемирный Банк применял подходы РИС в таких сферах, как вспомогательные сельскохозяйственные услуги, племенное животноводство, орошение, сельское кредитование, питьевое водоснабжение и, в некоторой степени, здравоохранение и образование, хотя участие в сфере образования и здравоохранения было сосредоточено

преимущественно на строительстве или ремонте соответствующей инфраструктуры. Большинство этих проектов имеют определенные возможности масштабирования различных аспектов РИС посредством охвата больших групп населения и, в некоторых случаях, за счет углубления степени участия местных сообществ. Например, успех в части образования фермерских групп или групп женщин может быть распространен и на более удаленные районы с использованием в качестве своеобразных катализаторов действующих лидеров таких групп. Группы могут объединяться в сельские или районные ассоциации (как это имеет место быть в случае с группами самопомощи) для увеличения степени извлекаемой членами таких групп пользы. В случае с внутривладельческим орошением, следующий шаг может заключаться в содействии ассоциациям водопользователей в образовании – на уровне системы в целом – объединений, на которые будет возложена ответственность за управление системой. Существует потенциальная возможность значительного сокращения издержек, связанных с инвестициями сел в питьевое водоснабжение, за счет активного привлечения сообществ к участию в процессе принятия решений, а не просто к консультированию, а также за счет сокращения степени относительного влияния технических специалистов. Подобным образом, в секторе образования также имеются возможности не ограничиваться только лишь ремонтом и содержанием школьных зданий, а перейти к созданию родительских комитетов (выполняющих функции попечительских советов) в целях более привлечения родителей к более активному участию в процессе образования их детей. Каждый текущий проект будет подвергаться тщательному исследованию на предмет наличия скрытых возможностей масштабирования мероприятий РИС, а новые проекты будут таким же образом проходить проверку на наличие потенциальных возможностей масштабирования.

Новые документы Стратегий помощи Таджикистану и Кыргызской Республике демонстрируют определенную приверженность использованию подходов РИС для обеспечения роста, привлечения к участию малоимущих, предоставления общественных услуг и предотвращения ухудшения состояния инфраструктуры или снижению качества услуг. В настоящее время разрабатываются новые проекты для реализации в сфере образования и маркетинга. Эти проекты предусматривают использование подходов РИС. Кроме этого, необходимо приложить определенные усилия для координации реализуемых на местах мероприятий в рамках различных проектов в различных секторах, с тем, чтобы обеспечить возможности совместной работы и получать более высокие результаты, на местах, с использованием возможности выявления перспективных направлений для применения РИС в новых секторах, либо разработки реальных многосекторных инициатив. В СПС по Узбекистану не говорится о РИС, несмотря на рост числа проектов, в рамках которых реализуются мероприятия по инициативе сообществ. Более того, в структуру нового проекта в сфере здравоохранения будет включен компонент РИС.

Другие доноры имеют опыт применения более интенсивных подходов РИС – как правило, на весьма ограниченной пилотной основе. В большинстве случаев, такие подходы применяются при непосредственной работе с группами бенефициаров, минуя при этом местные органы управления. В некоторых случаях такие подходы могут быть масштабированы за счет расширения степени географического охвата соответствующих мероприятий, в то время как в других случаях масштабированию могут способствовать углубление степени участия сообществ в принятии решений и усиление

заинтересованности в предоставлении поддержки сообществам, на базе которых такие подходы реализуются.

Во многих случаях, другие доноры также могут масштабировать свои мероприятия РИС посредством расширения сферы своей деятельности и налаживания более активного сотрудничества с местными органами управления. В соответствии со своим мандатом, ПРООН равным образом сотрудничает с органами управления как на национальном, так и на местном уровне, а также с общественными организациями на базе сообществ. Другие доноры применяют иные подходы, которые колеблются от активного сотрудничества с местными органами управления до полного их игнорирования. Во многих случаях, необходимость осуществления инвестиций РИС в приобретение общественных товаров или восстановление общественных объектов инфраструктуры, волей-неволей, возлагает на органы местного самоуправления ответственность и за последующую эксплуатацию и техническое обслуживание, вне зависимости от того, принимали ли эти органы участие в планировании или осуществлении таких инвестиций.

В. Участие частного сектора в реализации инициатив РИС

Многие инициативы РИС предназначены для фермеров – как по отдельности, так и в группах – и преследуют цели увеличения объемов производства, обеспечения разнообразия возделываемых культур и расширения ассортимента производимой продукции, улучшения возможностей сбыта или создания новых возможностей для получения фермерами доходов от несельскохозяйственной работы. В большинстве случаев, помощь в обеспечении средств к существованию имеет форму кредита, а не гранта. В этом, случае, реализуемый проект может предусматривать возможность выдачи кредитов, либо обеспечения доступа к получению кредитов посредством организации соответствующего обучения или формирования групп для обращения за кредитом. В этом смысле, подобные мероприятия демонстрируют значительную степень участия РИС в частном секторе. Тем не менее, существуют, по меньшей мере, пять других очевидных способов привлечения частного сектора к участию в РИС в качестве бенефициара или спонсора.

Во-первых, ресурсы РИС могут использоваться для предоставления оборотного капитала новым предприятиям, либо для содействия новым предприятиям в выполнении требований для получения коммерческого кредита. Подобная идея противоречива, поскольку бросает вызов устоявшейся практике ограничения грантов государственными капиталовложениями, может подвергать определенному риску образующиеся кредитные учреждения, а также способна разбить на два противоборствующих лагеря сообщество, члены которого сами принимают решение о вариантах использования своих ограниченных ресурсов. В рамках предстоящей реализации Проекта Сельских Инвестиций (Кыргызская Республика) будет возможность опробовать этот подход посредством предоставления кооперативным предприятиям грантовых средств в качестве параллельного залогового обеспечения под получение коммерческих кредитов.

Во-вторых, ресурсы РИС можно использовать для перестройки или ремонта зданий, которые могут впоследствии быть использованы в качестве производственных или

торговых помещений. В этом случае вновь создаваемые предприятия имеют возможность обеспечить занятость определенной части местного сообщества, а также обеспечить сообщество товарами и услугами без необходимости строительства новых производственных или торговых помещений. Более того, сообщество может также получать определенный доход от аренды для последующего использования на цели финансирования своих мероприятий. В Кыргызской Республике финансированием подобных инвестиций в рамках своей программы малых грантов занимается организация Counterpart Consortium.

В-третьих, агентство может заниматься предоставлением оборотных средств для финансирования групповых мероприятий. В Таджикистане МФК предоставила оборотные средства 365 фермерам в качестве вклада в создание акционерного общества, закупку оборудования и привлечения экспертов по вопросам организации и управления процессом сбора и сбыта хлопка.¹⁰

В-четвертых, ресурсы для реализации общественных мероприятий могут поступать от частных предпринимателей. Это может быть актом благотворительности, проявлением заинтересованности в активном участии в жизни сообщества, выполнением семейных обязанностей, способом получения статуса дарителя, либо совокупностью этих или иных мотивов. Программы РИС предлагают механизм для передачи таких ресурсов и расширения потенциального результата их использования. В Кыргызской Республике подобные акты могут, по крайней мере, служить списанию части налогов.

В-пятых, росту частного сектора может способствовать усовершенствование нормативно-правовой структуры. Некоторые правовые ограничения деятельности организаций на базе сообществ в равной степени препятствуют развитию частного сектора. Через компонент, предусматривающий создание благоприятных условий для образования неправительственных организаций и организаций на базе сообществ, проекты РИС могут попытаться доработать законы и положения, связанные с налогообложением, инвестициями и инспекциями, помогая тем самым частному сектору, а также способствуя реализации инициатив гражданского общества через распространение информации и центры технической поддержки.

С. Более интенсивное обучение для расширения наших знаний о РИС

На протяжении семи лет реализации в рассматриваемых нами трех странах проектов по инициативе сообществ, усилия Всемирного Банка были, преимущественно, сосредоточены на помощи сельскому сектору и, в частности, на сельском хозяйстве и инфраструктуре местных сообществ. Накопленный опыт свидетельствует об относительной простоте задачи мобилизации группы членов того или иного сообщества в качестве непосредственных получателей ресурсов извне, либо в качестве своеобразных проводников ресурсов для передачи более крупному сообществу. Опыт реализации других проектов в Центральной Азии свидетельствует о том, что члены сообществ могут быть мобилизованы для участия в общественных мероприятиях по оценке и

¹⁰ Пресс-релиз МФК: <http://www1.ifc.org/pep/menu/projects/bycountry/centralasia/#fom>

планированию для формулирования своих потребностей и приоритетов, а также о том, что члены сообществ могут образовывать собственные группы и комитеты для реализации своих приоритетных проектов, под которые привлекается внешнее финансирование, а также их собственные средства или трудовые ресурсы. Однако при этом до сих пор не получены ответы на целый ряд вопросов:

- Какие механизмы реализации являются наиболее эффективными в плане всестороннего охвата всех членов отдельного сообщества?
- Каким образом можно привлекать ресурсы, не попадая при этом в зависимость от кредиторов?
- Как – при слабом потенциале – обеспечить разумное и эффективное использование средств, не подвергая риску местную собственность?
- Каким образом перейти от слов к делу в плане наращивания потенциала развития самостоятельности сообществ в части принятия самостоятельных решений и распоряжения своими ресурсами? Наращивание потенциала развития самостоятельности сообществ – это процесс, или состояние?
- Что означает принятие решений сообществом в центрально-азиатском контексте? Сможем ли мы, в случае необходимости, сказать об этом наверняка?
- Каковы возможности и ограничения при принятии решений сообществом?
- Каким образом можно преобразовать имеющиеся нисходящие инициативы в подходы РИС?
- Какая степень участия сообщества является обоснованной? Применительно к каким мероприятиям?
- Какое соотношение грантовых и кредитных средств является наиболее эффективным для выработки непосредственной заинтересованности и охвата как можно большей части населения?
- Что мы можем сделать для обеспечения подотчетности и прозрачности без сдерживания инициативы и применения обременительных положений?
- Как распознать и использовать имеющийся социальный капитал и традиционные отношения и структуры без сохранения методов, исключая определенные группы членов местных сообществ от участия в этих процессах?
- Как использовать ресурсы и вновь приобретаемый опыт для преодоления социальных расслоений?
- Как стимулировать появление новых лидеров и формирование социального капитала, не подвергая при этом риску закрепленные законом имущественные права и капиталовложения?
- Каковы ограничения РИС в разных секторах и различных условиях?
- Каковы преимущества и недостатки подхода РИС применительно к предоставлению услуг, по сравнению с применением подхода РИС для мобилизации и предоставления ресурсов?
- Каковы возможности распространения и углубления подходов РИС?
- Как заставить работать концепцию закрепления полученных результатов и обеспечения устойчивости? Что необходимо закреплять? Кем? На какой срок?
- Какова стратегия выхода и как она может быть реалистично реализована в условиях ограниченности ресурсов?

Эти и другие вопросы требуют систематических ответов в Центральной Азии – как на общенациональном, так и на местном уровнях. Несомненно, РИС представляет собой подход практического обучения на собственном опыте. Таким образом, для эффективного масштабирования нам необходимо вначале изучить накопленный опыт и сосредоточить усилия на том, как следует работать эффективно и результативно. Вместе с этим, в равной степени важно быть реалистично настроенным в отношении применимости и предполагаемых результатов применения подходов РИС. С другой стороны, это должно прийти с опытом, однако такой опыт должен подвергаться систематической оценке для того, чтобы из него можно было извлечь максимальную пользу. Мы рекомендуем применение двух общих подходов: первый – через конструктивное взаимодействие между участниками мероприятий, которые будут рассмотрены нами в следующем разделе, а также через конкретную аналитическую работу. В рамках настоящего отчета мы кратко остановимся на аналитической работе.

В каждой из четырех стран-участниц Сети по наращиванию потенциала развития самостоятельности сообществ (Community Empowerment Network) (Кыргызская Республика, Таджикистан, Узбекистан и Азербайджан) реализуются инициативы, заключающиеся в составлении карт для целей создания базы данных по географическому положению реализуемых мероприятий РИС по донорам, НПО и государственным органам. Эта база данных может использоваться для составления любого количества систематических оценок опыта реализации РИС в Центральной Азии, которые смогут помочь в ответе на многие из поставленных выше вопросов, а равно и на другие вопросы. Кроме этого, такая база данных сможет также обеспечить базу для конструктивного обсуждения вопросов координации РИС.

Результаты вышеозначенной инициативы уже использованы для выработки структуры пилотного мероприятия в рамках предстоящей реализации Проекта Сельских Инвестиций в Кыргызской Республике, который финансируется из грантовых средств образованного правительством Японии Фонда социального развития (см. вставку 3). Пилотное мероприятие будет проведено в рамках реализации нескольких различных инициатив РИС для проверки относительной эффективности трех различных моделей распределения ресурсов РИС и тестирования двух уровней интенсивности внешней поддержки в процессах мобилизации ресурсов и принятия решений.

Вставка 2: Обучение для целей развития по инициативе сообществ в рамках реализации Проекта Сельских Инвестиций в Кыргызской Республике

Предполагается произвести тестирование трех моделей распределения ресурсов с различными уровнями внешней технической помощи, с тем, чтобы установить, использование каких из них способствует выработке наиболее реалистичных, открытых и устойчивых программ развития: (i) схема предоставления единовременных пакетов субсидий аил-окмоту, на которых возлагается непосредственная ответственность за дальнейшее распределение ресурсов; (ii) схема конкурентных грантов, предусматривающая конкурентную борьбу между сообществами и организациями на базе сообществ за право получения ограниченных ресурсов; в рамках такой схемы решения принимаются органами, расположенным вне сообщества; и (iii) схема коллективных грантов, предусматривающая создание сообществами комитетов по вопросам развития, сотрудники которых проходят соответствующее обучение для принятия коллективных решений по вопросам о распределении ресурсов, а также формирование общественных групп, отвечающих на реализацию микро-проектов.

Полученные данные также могут быть использованы для разработки двух дополнительных мероприятий, реализацию которых мы рекомендуем: первое мероприятие заключается в систематической оценке применяемого в различных инициативах РИС подхода для целей составления матрицы, которая способствовала бы определению различных типов инициатив и соответствующих результатов их реализации; второе мероприятие заключается в систематической оценке функций и обязанностей агентств в различных секторах для выявления тех секторов и мероприятий, которые могут использовать подходы РИС при осуществлении своих программ, а также для определения тех мероприятий, которые могут извлечь определенную пользу из реализации гражданским обществом взаимодополняющих мероприятий. Первое из перечисленных мероприятий может способствовать созданию программ общего мониторинга и выработке механизмов координации, в то время как результаты второго могут быть использованы в качестве материалов для проведения обсуждений по вопросам применения и масштабирования подходов РИС.

2. Координация участия доноров в целях обеспечения совместной реализации РИС

Идея и концепция РИС были разработаны Всемирным Банком и охватывают много видов программ и подходов. С момента возникновения концепции развития по инициативе сообществ, термин РИС стал частью стандартного профессионального жаргона организаций развития. Сейчас уже поздно судить о разумности использования столь емкого термина для определения столь общей концепции. Между тем, сейчас самое время провести различия между видами мероприятий РИС и их соответственными сторонниками и реализаторами – особенно в контексте масштабирования РИС. Используя один и тот же профессиональный жаргон, органы государственного управления, доноры и отраслевые специалисты говорят о несметном количестве самых разнообразных мероприятий в целях развития. Разные доноры оказывают поддержку в реализации параллельных проектов в одной и той же стране (а иногда даже и в одном и том же районе), используя при этом отличающиеся друг от друга процедуры, требования, схемы подотчетности и механизмы мониторинга. Тенденция доноров к воспроизведению отдельных подходов РИС, которые применяются в другой стране или даже в другом регионе, зачастую ослабляют контекстно-зависимую природу РИС. Более того, некоординируемые усилия без необходимости перегружают потенциал местных органов управления и сообществ, которым сложно справляться со столь многочисленными и отличающимися друг от друга системами отчетности и реализации, а также создают дополнительную путаницу среди членов сообществ. В Отчете о завершении реализации Проекта Сельского Финансирования (Кыргызская Республика) приводится предостережение о том, что сегментирование подобным образом рынков сельского финансирования, на которых реализуются многочисленные некоординируемые донорские программы, может иметь пагубные последствия, а также предлагается обеспечить координацию вышеозначенных усилий посредством организации открытого диалога, обмена информацией и налаживанием плодотворного сотрудничества. Координация

деятельности доноров имеет особенно большое значение для Кыргызской Республики, в которой представлены разные доноры и реализуются многочисленные программы с использованием самого большого количества подходов РИС среди всех других стран Центральной Азии. В Таджикистане – где ожидается значительный рост инвестиций в развитие по инициативе сообществ – также настало время для координации донорских программ.

К счастью, это – та область, в которой уже был достигнут определенный прогресс, а в ближайшее время ожидается дальнейшее продвижение вперед. Прошедший в Кыргызской Республике Форум реализаторов РИС используется в качестве модели для создания подобной группы в Таджикистане, к которому скоро также должен присоединиться и Узбекистан. Это – очень важное начинание, поскольку такие группы реализаторов РИС являются эффективными коммуникационными механизмами, даже если не выполняют функцию координации.

По инициативе Всемирного Банка, руководство Канадского Агентства Международного Развития (CIDA) согласилось выполнять функцию неформального координатора донорской деятельности в Таджикистане, поскольку данное агентство разрабатывает масштабную инвестиционную программу для этой страны. Данная задача будет не из легких, поскольку донорские учреждения заинтересованы в демонстрации эффективности своих подходов. Тем не менее, имеются определенные признаки того, что многие агентства согласны с тем, что им понадобится строить свою деятельность на принципе взаимодополнимости и сотрудничать друг с другом в целях достижения своих собственных целей. По этой причине, задача координации может оказаться менее сложной, нежели это изначально предполагалось. Например, подготовка к реализации Проекта Сельских Инвестиций в Кыргызской Республике производилась совместными усилиями, в результате чего этот проект стал одним из первых в Центральной Азии наглядных примеров составления проекта для реализации инициатив РИС, который основывается на нескольких инициативах, реализуемых другими донорами.

Мы также рекомендуем принятие двух дополнительных мер для обеспечения координации донорской деятельности и создания условий для эффективного и результативного масштабирования инициатив РИС.

А. Усиление возможностей групп реализаторов РИС в рассматриваемых нами странах и включение в состав таких групп государственных партнеров развития

Community Empowerment Network занимается организацией форумов реализаторов РИС в Таджикистане и Узбекистане, а ее участие способствовало организации кыргызстанского форума. Эту работу необходимо продолжить после составления карты, в целях образования рабочих групп для решения общих проблем и продумывания планов для их решения. Одним из наиболее значимых результатов работы форумов может стать решение общей проблемы, связанной с институциональной средой для реализации РИС. Члены форума в каждой из стран должны определить основные препятствия созданию благоприятных условий для РИС и составить коллективный план действий по устранению таких препятствий – при помощи анализа, юридической помощи или лоббирование.

В настоящее время членами форумов являются представители донорских агентств или донорских проектов. Им необходимо приложить согласованные усилия для привлечения к участию в таких форумах своих правительственных контрапартнеров, что особенно важно для решения вопросов, связанных с созданием благоприятных условий для реализации инициатив РИС. Эта мера необходима для обеспечения как непосредственной, так и долгосрочной эффективности, поскольку ее принятие позволит расширить информационную базу членов форума, а также будет способствовать усилению потенциала контрапартнеров.

Вставка 3: Форум реализаторов РИС в Кыргызской Республике

В самом начале, Форум реализаторов РИС в Кыргызской Республике задумывался как неформальная встреча представителей организаций, применяющих подходы РИС в рамках своей деятельности в сельскохозяйственном секторе. Впоследствии, в работе Форуме стали также принимать участие группы из других секторов. До 50 человек принимали участие в ежемесячных встречах по обмену опытом и обсуждению проблем. В работе Форума также принимают участие чиновники из Министерства по делам местного самоуправления (однако чиновники из отраслевых ведомств в силу каких-то причин от участия в Форуме воздерживаются). Counterpart Consortium выступает в качестве секретариата форума, финансируемого из средств гранта на цели Community Empowerment Network. Результатом работы Форума стало образование ряда рабочих групп по решению конкретных проблем и подготовке вопросов для обсуждения в более крупной группе, встречи которой теперь проводятся два раза в месяц. Помимо реализации собственной программы, Форум теперь также используется в качестве места для регулярных встреч в целях рассмотрения таких предложений, как направления государственной политики, стратегия ПРООН в отношении децентрализации и местного самоуправления, а также новые стратегии, включая недавно принятую Правительством стратегию социальной мобилизации.

Community Empowerment Network Института Всемирного Банка поддерживает эту инициативу и проводит ежемесячные видеоконференции, которые способствуют обмену опытом и идеями между странами. Члены этой сети также приняли участие в работе Форума знаний, который был организован в Бишкеке в мае 2003 года и по времени проведения совпал с проведением центрально-азиатского Country Innovation Day. Реализация подобных инициатив должна, в конечном счете, привести к образованию базы знаний, а также к укреплению доверия, что необходимо для обеспечения эффективной координации.

В. Организация в дополнение к национальным форумам форумов с участием реализаторов РИС более низкого уровня, которые должны будут возглавить работу по координации на местах

Координация осуществляемой донорами деятельности на местах также имеет большое значение, поскольку во всех трех странах инициативы РИС берут начало на областном уровне. Большинство крупных и более успешных организаций участвуют в своеобразной объединении или сообществе, которые расположены в столицах каждой из рассматриваемых нами стран, однако многие мелкие местные организации не имеют возможности участвовать в подобных структурах. Кроме этого, мелкие местные организации также испытывают потребность в обмене извлеченными уроками и полученным опытом, обучении друг у друга и налаживании связей с крупными НПО, занятыми в тех же секторах. В каждой из рассматриваемых нами стран организацией

Counterpart Consortium и ее партнерами были созданы областные центры поддержки НПО, впоследствии переименованные в общественные ресурсные центры. Эти центры необходимо интегрировать в национальные форумы реализаторов РИС и использовать для привлечения участников областных форумов к участию в обсуждении и решении местных проблем, распространении информации по результатам работы национального форума, а также для сбора национальными форумами информации с периферии. В соответствии со своими полномочиями, такие центры могут быть использованы для организации и управления реализацией мероприятий по построению потенциала в рамках отдельных донорских проектов, или, что еще более важно, консолидированных и координируемых мероприятий по построению потенциала, включая проведение специальной подготовки, семинаров, публичных слушаний и совместной обучения..

3. Сосредоточение политического диалога на вопросах масштабирования РИС на центральном и местных уровнях управления; создание благоприятных условий

Существующие в рассматриваемых нами трех странах нормы и политика ограничивают потенциальную пользу от использования подходов РИС. Некоторые страны-получатели внешней помощи весьма сдержанно отнеслись к идее продвижения РИС, в то время как другие воспринимают РИС как возможную панацею. В обоих случаях, степень понимания РИС ограничена, что, бесспорно, затрудняет возможность создания благоприятных условий для РИС. Каждой из рассматриваемых нами трех центрально-азиатских стран была принята политика децентрализации. В настоящее время этот процесс осуществляется, однако органы централизованной администрации и ответственные за контроль и регулирование бюджета органы всячески противостоят процессу децентрализации. В СПС по каждой из стран указывается на проблему недобросовестного управления и соответствующую необходимость укрепления государственного управления и институционального потенциала. На сегодняшний день уже имеются (либо находятся на стадии разработки) различные кредитные инструменты для решения проблем в сфере государственного управления. Тем не менее, РИС в этих инициативах не отводится значимая роль, вследствие чего необходимо принять новые меры для обеспечения более высокой приоритетности РИС в повестке политического диалога, с тем, чтобы подготовить фундамент для последующего масштабирования.

В некоторой степени, то обстоятельство, что при составлении программы политического диалога концепция РИС была проигнорирована, вовсе не является удивительным. С одной стороны, с энтузиазмом продвигающие РИС на местах сторонники идеи развития по инициативе сообществ сами недооценили значимость обеспечения приверженности и участия в этом процессе высших органов государственного управления. Действительно, многие реализаторы РИС воспринимали государственные ведомства неуместными или даже препятствующими РИС, по причине чего, в большинстве случаев, пренебрегли возможностью заручиться их поддержкой в реализации инициатив РИС, опасаясь, что участие в этом процессе государства может привести к доминированию элиты и недопущению незащищенных групп. Как следствие, составители многих программ предпочли создавать новые организации или трансформировать традиционные институты

для усиления подотчетности и, более часто, стимулировать непосредственное демократическое участие. НПО особенно редко вступали в контакт с центральным правительством и отраслевыми министерствами. Особенно сильно это проявилось в Таджикистане, где на многих уровнях управления превагирует, своего рода, административный вакуум, а также в Узбекистане, где органы областной и центральной администрации пытались ограничить инициативы, исходящие от неправительственных организаций. В Кыргызской Республике сложилась двойственная ситуация, характеризующаяся обоюдной антипатией между государственными чиновниками и сторонниками РИС, и, напротив, примерами активного сотрудничества между государственными органами и общественными организациями.

С другой стороны, сторонники и реализаторы РИС пришли к пониманию того, что пренебрежение системой государственного управления и возможностями привлечения государственных органов к созданию благоприятной разрешительной среды ограничивает результаты, препятствует реализации инициатив и ставит под угрозу устойчивость результатов РИС. Вместо того, чтобы проявить большую заинтересованность в привлечении к участию в процессе органов государственного управления, инициативы РИС были сосредоточены – либо по умолчанию, либо преднамеренно – почти исключительно на местном уровне, либо на сектор- или проектно-зависимых направлениях политики. Однако за последний год эта тенденция изменилась. Наиболее убедительным примером из извлеченных нами по результатам проводимых интервью уроков является то, в какой степени страдают результаты работы на местах из-за пренебрежения возможным участием и поддержкой со стороны областных и центральных органов управления. Этот вопрос неоднократно поднимался на обсуждениях между реализаторами РИС. Как следствие, в большей части новой литературы по вопросам РИС государству в лице правительства также отводится значительная роль.

Коллективное восприятие того, что участие государства и отдельного сообщества является одним из наиболее важных компонентов РИС, привело к осознанию необходимости для эффективной реализации РИС политического диалога. Органы центрального и местного управления являются ключевыми фигурами успешно реализуемого развития по инициативе сообществ. Проводимые международные исследования по вопросам РИС высвечивают критическую роль центрального и местных органов управления в процессе РИС¹¹. В отчете USAID указывается на риск восприятия подхода к развитию по инициативе сообществ в качестве панацеи, способной решить все насущные проблемы обеспечения устойчивости инвестиций в системы сельского водоснабжения, попутно давая государству возможность отказа от значительной доли ответственности за самостоятельное решение проблемы.¹² В этом отчете приводится ряд примеров из опыта стран Латинской Америки, который свидетельствует об определенном ограничении участия в процессе развития органов местного управления.¹³ Инициативы

¹¹ *Стимулирование развития по инициативе сообществ: какова роль государства?* Гупта, Гранвуаннет и Романи (проект, 2003 г.)

¹² *Механизмы Институциональной Поддержки Управляемых Сообществами Систем Водоснабжения и Санитарии в Странах Латинской Америки.* (Локвуд, Стратегический отчет №6. USAID)

¹³ Несмотря на относительно высокую – согласно официальным отчетам правительства – степень охвата в плане доступности питьевой воды в сельской местности в Сальвадоре (61%), один из последних отчетов

РИС вряд ли будут устойчивыми в отсутствие соответствующим образом дополняющих их государственных программ (нисходящий подход). Таким образом, необходимо обеспечивать поддержку и заинтересованность в реализации инициатив РИС посредством привлечения к участию в этом процессе центральных и местных органов управления, т.е. комбинации мероприятий с использованием восходящего и нисходящего подходов. В то же самое время, правительства рассматриваемых нами стран Центральной Азии нуждаются в том, чтобы их убедили в уместности и значимости применения подходов РИС при реализации их программ развития. Им необходимо понять все политические последствия принятия подходов РИС, равно как и потенциальную пользу от применения этих подходов. Однако это ни в коей мере не оспаривает того обстоятельства, что правительство и органы управления должны выступать только лишь как участники РИС, либо что средства должны обязательно поступать через государственные каналы.

Следующие меры рекомендованы для инициации политического диалога с органами государственного управления по вопросам масштабирования РИС.

А. Дальнейшее привлечение центрального правительства к участию во включении подходов РИС в свою макроэкономическую политику, институциональные реформы и механизмы реализации

Все более часто в аналитических отчетах, при разработке программ и осуществлении кредитных операций встречаются ссылки на РИС. Реализуемые – в недалеком прошлом – в Таджикистане программы структурных преобразований были сосредоточены на реформировании системы государственного управления, усилении нормативно-правовой основы и институтов государственного управления, повышении эффективности предоставления социальных услуг, а также увеличении эффективности программ сокращения бедности. В СПС Узбекистана указывается на то, что структурные реформы в этой стране оказались незначительными, несмотря на принятие нескольких правительственных постановлений. Запланированный на следующие три года Кредит на Структурные Преобразования в Государственном Управлении (GSAC) в Кыргызской Республике (сопровожаемый Кредитом на Техническую Помощь) нацелен на повышение эффективности и прозрачности бюджетного и казначейского процессов, модернизацию и рационализацию государственной службы, наряду с повышением профессионализма государственных служащих и обеспечением растущего спроса на добросовестное управление. Предполагается, что Кредит на Структурные Преобразования (SAC) и Кредит на Помощь в Сокращении Бедности (PRSC) должны будут убедить правительство принять решение о включении РИС в национальный механизм планирования и реализации.

Таджикистанская PRSP отдает приоритет задаче эффективного и объективного предоставления основных социальных услуг и целевой поддержки наиболее нуждающимся группам населения, для которых РИС может стать эффективным механизмом решения проблем. Другой элемент PRSP Таджикистана – эффективное управление – дополняет и способствует укреплению РИС. Направленные на обеспечение эффективного государственного управления реформы призваны обеспечить преобразование функций

указывает на то, что около половины этих систем функционируют неудовлетворительно, либо находятся в аварийном состоянии.

министерств и ведомств в целях создания квалифицированной, адекватно оплачиваемой и свободной от коррупции государственной службы, способной на составление, реализацию и мониторинг различных направлений государственной политики. Национальная Стратегия Сокращения Бедности в Кыргызской Республике придает первостепенную значимость добросовестному управлению и эффективному управлению общественными ресурсами в целях сокращения бедности. НССБ предлагает реформы, которые нацелены на усиление прозрачности и подотчетности государства, усиление голоса и более активное участие граждан к общественной жизни государства, усовершенствование процесса подготовки и исполнения бюджета, рационализацию функций и обязанностей государственных органов, наращиванию потенциала развития самостоятельности местных органов управления, повышение эффективности предоставления услуг (включая оказание услуг на уровне местных органов управления), улучшение качества и профессионализма государственной службы, внедрение в деятельность государственного сектора современных технологий и систем управления, усиление доверия инвесторов к местному бизнесу, а также сокращение коррупции.

Все эти инициативы требуют усиления и расширения для перехода от слов к делу.

В. Помощь правительствам в составлении и реализации политики, направленной на создание благоприятных условий для обеспечения возможностей реализации подходов РИС

Правовые базы рассматриваемых нами трех стран предусматривают налогообложение и применение других средств регулирования, которые затрудняют возможности предоставления микро-кредитов. Отсутствие надлежащей правовой базы регулирования различных аспектов участия и управления препятствует эффективной реализации инициатив РИС, в то время как запутанные процедуры регистрации препятствуют образованию общественных групп. В случае регистрации кооперативов, сообщества Кыргызской Республики и Таджикистана обязаны уплачивать неформальные (продуктами питания для налоговых инспекторов) или формальные налоги. Сам процесс регистрации кооперативов вынуждает сообщества обращаться в организации, руководителями которых движут своекорыстные интересы. Например, перед сообществами Кыргызской Республики стоит выбор: либо совершить несколько поездок в регистрационные бюро, либо дать взятку налоговым инспекторам для более скорого выполнения работы. Государственная Налоговая Инспекция Кыргызской Республики не проводит различий между некоммерческими, благотворительными и неторговыми организациями и компаниями. В Таджикистане, операционная среда микрофинансирования в равной степени воспринимается как местными, так и международными НПО.¹⁴ В Узбекистане НПО получают освобождение от уплаты налогов, однако при этом их возможности ограничиваются лишь реализацией определенных проектов женских и природоохранных организаций. Правительство зачастую воспринимает получаемые от международных

¹⁴ Существует неопределенность в отношении правового статуса занимающихся микро-финансированием НПО. В настоящее время большинство занятых операциями микро-кредитования НПО находятся под «защитой» правового статуса международных организаций и доноров, которые, в свою очередь, действуют на основании межправительственных соглашений. *Таджикистан: Оценка Сектора Микро-финансирования*. (проект, CGAP. 2002 г.)

доноров гранты в качестве дохода и нередко пытается обложить грантовые средства налогами. Во всех трех странах боязнь налогообложения и притеснения со стороны органов налоговой полиции являются постоянными источниками стресса.

На центральном и региональном необходимо организовать и поддерживать политический диалог в целях выработки надлежащих институциональных условий для успешного развития по инициативе сообществ. Существует потребность в более подробном обсуждении таких вопросов, как адекватность правовой основы для поддержки подходов РИС. Кроме этого, PRSC и GSAC могут использоваться в качестве средств для построения эффективного диалога по таким вопросам, исходя из результатов прагматического опыта и анализа нормативно-правовой базы.

Описанные выше национальные и местные форумы реализаторов инициатив РИС могут однозначно способствовать успеху в создании благоприятных условий для реализации РИС. В каждой из стран такие форумы должны организовывать проведение систематического коллективного анализа спектра РИС и общественных инициатив для определения конкретных аспектов благоприятной среды – таких, как институты, законы, механизмы правоприменения, информационные потоки и неформальная практика общественных инициатив, которые препятствуют эффективной реализации инициатив РИС, ограничивают результаты или ставят под угрозу обеспечение устойчивости. Результаты такого анализа могут использоваться для принятия конкретных целевых мер для решения вышеозначенных проблем, а также для определения уровня, на котором такие проблемы должны решаться. Полученный результат послужит фундаментом для поддержания руководством и сотрудниками Всемирного Банка и других организаций-доноров политического диалога по различным вопросам.

С. Предоставление технической поддержки для разработки процессов децентрализации и развития процессов и возможностей местных и центральных учреждений в части закрепления благоприятных условий для реализации подходов РИС

Децентрализация является ключевым аспектом успешной реализации РИС. Для этого необходимо обеспечить успешное взаимодействие между процессами децентрализации (нисходящий подход) и подходами РИС (восходящий подход). Прогресс в плане проведения децентрализации в рассматриваемых нами трех странах варьирует, однако ни одной из них пока еще не удалось добиться значительных успехов. В таджикостанской СПС указывается необходимость поддержки подхода РИС для удовлетворения потребностей населения посредством сосредоточения на реформах, которые могут способствовать проведению успешной децентрализации на местном уровне.

В одном из недавних отчетов по вопросам децентрализации Кыргызская Республика классифицируется как один из «неопределенных децентрализаторов» — т.е. стран, искренне стремящихся к усовершенствованию своих систем межведомственного финансирования, однако не всегда согласных друг с другом по вопросам о том, в каком направлении им следует двигаться. Административные реформы и нормативно-правовые базы недалеко отстают друг от друга, причем и тем, и другим недостает элементов,

которые необходимы для поддержания подотчетности для дальнейшего развития. В том же отчете Таджикистан и Узбекистан названы ‘противниками децентрализации’ — т.е. странами, системы межведомственного финансирования которых преимущественно продолжают отображать прежние способы ведения бизнеса, местный потенциал которых минимален, а гражданское общество и социальный капитал находятся на ранних этапах своего развития.¹⁵ Эти выводы подтверждают заключения, сделанные по результатам собеседований с руководителями команд проектов и отчетами соответствующих миссий по Таджикистану.

В свете вышеизложенного, рекомендованы следующие меры:

- i. *Помощь органам государственного управления в обеспечении четкого и функционального разделения ответственности между различными уровнями государственного управления*

В каждой из рассматриваемых нами трех стран центральное правительство делегирует полномочия в части управления реализацией различных мероприятий на местах местным органам управления. Несмотря на различную степень передаваемых местным органам управления реальных полномочий в части принятия решений, ни в одной из рассматриваемых нами стран местные органы управления не имеют прямой доступ к ресурсам, необходимым для осуществления своих функций. На местном уровне, органы самоуправления испытывают определенный недостаток в трудовых и финансовых ресурсах, необходимых для осуществления своих функций. При этом они зачастую ожидает указов от центральных органов управления. После выборов в местные органы самоуправления в Кыргызской Республике, финансовая ответственность за социальные учреждения (такие, как больницы и школы) была передана местным органам управления, однако их роль в принятии административных решений в отношении таких учреждений не была четко определена, а устанавливающее финансовую основу местного самоуправления законодательство было недавно принято, однако до сих пор еще остается нереализованным. В Таджикистане также четко не определены относительные обязанности и ответственность министерств, областных *хукуматов* и *жамоатов*. Махалли и жамоаты не имеют прав на открытие и ведение официальных банковских счетов или управление финансовыми ресурсами. Перед Узбекистаном стоят такие же проблемы, однако общая стратегия проводимых правительством преобразований предусматривает децентрализацию обязанностей и ответственности за коммунальные услуги (предприятия общественного пользования) и местное финансирование программ в сфере здравоохранения.

Существующее разделение полномочий между центральными и местными органами управления в рассматриваемых нами странах требует пересмотра в целях определения дополнительных возможностей для децентрализации. Центральные органы управления в каждой стране должны четко обозначить роли и обязанности местных органов управления. Таджикистану и Узбекистану необходимо проведение бюджетных реформ, которые позволят произвести четкое разделение полномочий центральных и

¹⁵ *Децентрализация в Странах с Экономикой Переходного Периода: Задачи и Перспективы*. PREM, 2001

региональных органов управления. В этой связи, PRSC и СПС могут использоваться в качестве эффективных механизмов для построения диалога с правительством.

ii. *Построение и упрочение потенциала местных органов управления*

Подобным образом также необходимо обеспечить расширение местного институционального потенциала с тем, чтобы обеспечить возможность выполнения местными органами управления своих обязательств. Стратегия помощи Кыргызской Республике ссылается на недавний обзор государственных расходов (МАР), результаты которого позволяют сделать предположение о том, что достижение более широкой и глубокой стратегии реформ в среднесрочной перспективе потребует – помимо всего прочего – укрепления функций местных органов управления. Таким образом, цель заключается в обеспечении более объективного и эффективного предоставления государственных услуг, параллельно с наращиванием потенциала развития самостоятельности сообществ, которые должны будут самостоятельно отвечать за свое будущее. В документе Стратегии помощи Таджикистану говорится о том, что все новые инвестиционные операции должны предусматривать мероприятий по построению потенциала – как на национальном, так и на местном уровне.

Для обеспечения эффективного развития по инициативе сообществ и децентрализации необходимо приложить значительные усилия, направленные на построение потенциала на более низких уровнях управления, с тем, чтобы обеспечить ответственность и надежность соответствующих органов управления. Мероприятия по построению потенциала должны быть сосредоточены на развитии навыков местных органов управления для анализа и решения местных проблем, определения потребностей сообществ, организации местной и общенациональной поддержки реализуемых программ, мобилизации ресурсов для реализации таких программ, сбора налоговых поступлений или пользовательской платы, составления спецификаций технических элементов программ, закрепления и сохранения услуг и активов, оценки влияния реализуемых программ на окружающую обстановку на местах, смягчения негативных последствий реализуемых программ и заключения контрактов на услуги и приобретение оборудования.

Один из рациональных способов реализации вышеперечисленных задач заключается в том, чтобы начать с применения подхода к обучению на собственном опыте и практического построения потенциала. В *Отчете о завершении реализации пилотного Проекта Сокращения Бедности в Таджикистане* представлены рекомендации о привлечении местных органов управления к работе на ранних этапах разработки проекта для обеспечения максимальной степени их заинтересованности и приверженности дальнейшей реализации такого проекта. Принимая во внимание многолетний опыт централизованного планирования и ограниченные возможности местных органов управления, необходимо уделить особое внимание обучению местных органов управления построению потенциала. Несколько инициатив РИС в некоторой степени нацелены на устранение институциональных недостатков местных органов управления, однако центральные органы управления также должны предоставить значительную поддержку для распространения полученных результатов не только в рамках отдельных сообществ, на базе которых реализуются инициативы РИС, но и за их пределами.

Один из наиболее важных вопросов заключается в определении потребностей различных групп в построении потенциала – начиная с чиновников центральных, региональных и отраслевых органов управления, и заканчивая местными административными органами и учреждениями гражданского общества. В настоящее время Институт Всемирного Банка занимается пилотной реализацией Оценки потребностей в наращивании потенциала развития самостоятельности сообществ (Community Empowerment Needs Assessment, CENA) в Таджикистане. Такая оценка представляет собой новый инструмент оценки потребностей сообществ в качестве первого шага на пути к разработке программ построения потенциала для различных групп. В случае успеха, пилотная реализация такой оценки также будет произведена и в других странах.

iii. Усиление общественной подотчетности

В настоящее время органы местного управления не считают себя обязанными отчитываться перед сообществами. Вместо этого, они считают себя подотчетными вышестоящим органам государственного управления, через которые к ним поступают все необходимые ресурсы. В СПС Узбекистана отсутствие общественной подотчетности рассматривается в качестве одного из ключевых институциональных недостатков, которым страна обязана неудовлетворительной работой системы государственного управления. Общественная подотчетность в Узбекистане ослаблена экономико-политическими системами, которые характеризуются слабым контролем над государственными финансами, либо полным его отсутствием, а также общим отсутствием прозрачности в части принятия и реализации решений и неудовлетворительно развитого гражданского общества. То же самое – лишь с некоторым изменением – можно сказать о Таджикистане и Кыргызской Республике.

Несмотря на то, что решение вопроса об общественной подотчетности и требует многостороннего подхода, подотчетность на местном уровне зависит от трех факторов. Во-первых, подотчетность зависит от взаимной выгоды. Поскольку ресурсы и политические нормативы поступают не от избирателей, а от вышестоящих органов, местные органы управления подотчетны последним. Имеются определенные признаки того, что выборы глав аил-окмоту в Кыргызской Республике ускоряет качественные изменения в плане подотчетности, поскольку местными гражданами было получено право участия в выборах. Можно также ожидать дальнейшие изменения, когда бюджеты аил-окмоту станут полностью полагаться на поступления местных налогов и сборов. Направленные на создание возможностей для проведения общественных обсуждений по вопросам бюджета и принятие решений в отношении распределения и использования ресурсов (что предусмотрено реализуемыми инициативами РИС) могут оказаться эффективным средством провозглашения принципов взаимодействия и сотрудничества в целях обеспечения общественной подотчетности.

Во-вторых, подотчетность связана с информационными потоками. Один из немаловажных аспектов возможности обеспечения подотчетности органов управления любого уровня заключается в степени доступности для граждан соответствующей информации. В Кыргызской Республике уровень передачи информации аил-окмоту аил-кенешам (местным советам, ответственным за одобрение местного бюджета) минимален, не говоря

уже о практически отсутствующем распространении информации среди сельчан. Расширение информационных потоков на всех уровнях способно привести к значительному усилению прозрачности и поддержке подотчетности. Инициативы РИС могут извлекать определенную пользу из более эффективного распространения информации и способствовать созданию более эффективных и последовательных схем распространения информации. Центральные и местные органы управления могут – соответственно, посредством политического диалога или местных мероприятий – получать стимулы к использованию различных форм средств массовой информации, включая аудио, видео, общественные форумы, доски объявлений и Интернет для распространения информации и выработки основы для обеспечения общественной подотчетности. Эта работа должна также предусматривать использование механизмов обратной связи для предоставления местным избирателям возможности соответствующим образом отвечать на получаемую информацию. В этом случае распространители информации получают возможность приспосабливаться к изменяющимся потребностям различных заинтересованных кругов местных сообществ в информации и знаниях, а также расширять возможности избирателей в части уточнения своей заинтересованности в обеспечении подотчетности.

В-третьих, подотчетность также зависит от возможности избирателей создавать независимые информационные источники. Соответственно, успешные инициативы РИС во всевозрастающей степени применяют механизмы активного участия в мониторинге и оценке (Participatory Monitoring and Evaluation, PME) для наращивания потенциала развития самостоятельности сообществ (бенефициаров и реализаторов) в части оценки эффективности и влияния различных инициатив. PME может принимать различные формы, однако критический элемент заключается в принятии целевыми группами на себя ответственности за прогресс в части мониторинга, оценку результатов и формулирование своих собственных уроков, извлекаемых из накапливаемого опыта. PME дает получателям возможность перехода от пассивного к активному состоянию, трансформирует мониторинг и оценку из экспертной деятельности в общую обязанность, а также дает участникам возможность получения опыта в изучении, контроле, оценке и требовании подотчетности. Для разработки такой программы и обеспечения граждан необходимыми для ее реализации навыками и знаниями требуется совсем немного инвестиций, зато вложенные усилия окупаются сторицей – как в материальном плане, так и в плане опыта.

PME может принимать различные формы, начиная с проведения периодических встреч, обсуждений в фокус-группах и исследований, и заканчивая более систематическим анализом ожиданий и практического предоставления услуг. Например, в ряде случаев для оценки результатов, качества услуг и эффективности программ использовались карточки опроса общественности (см. Вставку 4).

Вставка 4: Институциональные Механизмы Функционирования Системы Опроса Общественного Мнения

Модель 1: Опрос по инициативе общественной организации

В качестве одного из примеров следует привести Общественный Центр (Центр) в городе Бангалор, который расположен в индийском штате Карнатака. Будучи осведомленным о неудовлетворенности клиентов муниципальными услугами в городе Бангалор и неспособности отдельных граждан повлиять на качество работы государственных провайдеров государственных услуг, Центр инициировал работу по подготовке карты опроса по оценке государственных услуг в качестве «средства содействия общественности в решении вопросов, касающихся качества услуг и подотчетности их провайдеров, наделяя их правом на получение информации». Использование опросных карт также способствовало созданию возможностей для выработки заинтересованными в продвижении реформ руководителями общественных государственных органов соответствующих поправок и проведения стратегической переориентации.

Первоначально проводимые Центром обследования с использованием опросных карт финансировались, главным образом, из грантовых средств и внешних источников. Первая опросная карта, которая была составлена в 1994 году, распространялась среди граждан, провайдеров государственных услуг, муниципальных административных органов, СМИ (печатная периодика, радио и телевидение) и профессиональных объединений. От подавляющего большинства заинтересованных лиц были получены положительные отзывы. Будучи воодушевленной полученными на первую опросную карту отзывами, администрация двух других городов – Ахмедабад и Пьюн – вместе с администрацией Бангалора поручили Центру задачу проведения (в случае с Бангалором - повторного) опроса для изучения степени удовлетворения клиентов качеством муниципального обслуживания. Все стороны серьезно отнеслись к результатам опроса, однако не все провайдеры государственных услуг согласны руководствоваться полученными результатами.

Модель 2. Опрос по инициативе занимающегося предоставлением государственных услуг ведомства

Исследование проводится, и проект отчета составляется коммерческой организацией по контракту, выданному государственным ведомством, которое затем дорабатывает полученный отчет и распространяет представленную в нем информацию среди общественности. Такой опрос может ограничиваться оценкой единственной программой (услугой) или единственным аспектом, связанным с администрируемой ведомством программой.

В качестве примера использующих подобную модель стран следует привести Канаду и Соединенное Королевство. Основное преимущество данной модели заключается именно в том, что она предусматривает проведение опроса непосредственно государственным ведомством. Подготовка и проведение опроса частной фирмой создает некоторую степень независимости. Предварительные результаты передаются в распоряжение государственного ведомства, а мнения и отзывы последнего включаются в окончательную версию отчета.

Модель 3. Опрос по инициативе государственного контрольного органа

Государственное координационное ведомство привлекает независимую общественную организацию к самостоятельной разработке и составлению карты опроса после консультации с занимающимися предоставлением государственных услуг ведомствами.

В качестве примера использующих подобную модель стран следует привести Соединенные Штаты Америки. Из всех трех рассмотренных нами моделей, третья является наиболее полной и всесторонней в плане процесса и результата. Полномочия и ресурсы для проведения подобного опроса предусматриваются законодательством. К участию в работе по составлению и проведению опроса привлекается независимая и заслуживающая доверия команда представителей различных учреждений. Для оценки качества предоставляемых услуг используется зарекомендовавшая себя методология. Процесс консультаций с провайдерами государственных услуг уместен, но при этом он не является доминирующим. Полученные результаты распространяются среди предоставляющих услуги ведомств и общественности, а также принимаются во внимание при разработке бюджета Конгрессом (США).

Источник: www.worldbank.org/participation/web/webfiles/philipreport.htm

D. Обеспечение взаимодействия между органами государственного управления и неправительственными организациями

НПО имеют огромное значение для успешной реализации многих инициатив РИС. Тем не менее, слишком часто наблюдается слабое взаимодействие между НПО и органами государственного управления. Поскольку в Таджикистане цепочки обязательств и подотчетности не определены, многие НПО осуществляют свою деятельность абсолютно

обособленно и независимо от органов центрального или местного управления. В Кыргызской Республике НПО широко распространены, однако степень их взаимодействия с органами государственной власти существенно варьирует: некоторые НПО представлены крупными организациями республиканского уровня с большим количеством спонсоров, в то время как другие весьма ограничены в плане своих функций и географического охвата своей деятельности. В Узбекистане ограниченный характер демократических преобразований на макро-уровне препятствует взаимодействию между государством и НПО.

В каждой из стран существуют значительные возможности увеличения степени участия НПО в реализации мероприятий РИС и более общем политическом диалоге. Проводимый в Кыргызской Республике и Таджикистане процесс PRSP создал условия для устойчивого взаимодействия между властями и НПО. В Кыргызской Республике такое взаимодействие вылилось в обоюдные обязательства по совместной работе в целях реализации НССБ и расширения спектра обоюдных ожиданий. Если в Узбекистане будет разрабатываться PRSP, то понадобится применить такой же подход.

Данный отчет поддерживает расширенное определение РИС, которое охватывает как мероприятия на уровне отдельных сообществ, так и согласованные действия по созданию благоприятных условий и расширению роли местных, региональных и республиканских органов управления. В такой перспективе необходимо обеспечить организацию и проведение регулярных форумов для поддержания взаимодействия между властями и общественными институтами, включая НПО, в целях укрепления связей и расширения возможностей в плане участия в общенациональном развитии. Всемирный Банк и другие доноры могут оказать правительствам и НПО помощь в изыскании новых способов взаимодействия, не подвергая при этом какому-либо риску их преимущества или независимость.

4. Углубление мероприятий по построению потенциала

Направленные на построение и упрочение потенциала мероприятия в рамках большинства проектов РИС имеют тенденцию ограничиваться только лишь достижением predeterminedных целей проекта, которые зачастую являются слишком узкими и ограниченными по времени. Судя по всему, инициативы РИС предпринимаются исходя из безусловного предположения о том, что все действия по инициативе сообществ – особенно те, которые подразумевают создание новых или укрепление возможностей существующих местных организаций – уже хороши сами по себе и должны автоматически привести к получению положительных побочных результатов, заключающихся в выработке новых инициатив и новых перспектив. Доноры больше руководствуются задачами достижения своих собственных организационных целей, нежели целей соответствующих сообществ. Во многих случаях, после прекращения донорской помощи отдельному сообществу, активность реализуемых таким сообществом мероприятий идет на убыль из-за отсутствия сплоченных структур, способных обеспечить дальнейшую реализацию таких мероприятий или инициировать новые. Как правило, типично отводимых на реализацию того или иного проекта сроков оказывается недостаточно для

обеспечения долгосрочной поддержки сообщества и наращивания потенциала развития его самостоятельности.

Направленные на построение и упрочение потенциала мероприятия в рамках реализуемых в рассматриваемых нами трех странах инициатив РИС сосредоточены, главным образом, на посреднических организациях, либо на небольшой группе непосредственных бенефициаров, но не на широком спектре членов сообщества.¹⁶ Между тем, для обеспечения устойчивости мероприятия по построению потенциала должны быть нацелены на различных заинтересованных в реализации РИС участников процесса на различных уровнях, начиная с сообществ, НПО и других посредников, и заканчивая местными органами управления и вышестоящими административными органами.

А. Укрепление общественных объединений через посредство центров технической поддержки, финансируемых государством и неправительственными организациями, в целях дополнения и расширения мероприятий, направленных на построение и упрочение потенциала

Ряд институциональных вариантов, включая центры технической поддержки, государственные и неправительственные организации, должны быть готовы к оказанию дополнительной (резервной) помощи сообществам. Такая поддержка должна включать помощь в решении проблем, препятствующих должной реализации направленных на обеспечение развития сообщества мероприятий, начиная с оценки возможностей и потребностей местных сообществ, планирования и приоритетизации задач, и заканчивая контролем над проводимыми строительными работами и эксплуатацией и техническим обслуживанием соответствующих объектов. К возможным проблемам, с которыми могут сталкиваться сообщества, следует отнести проблемы, связанные с физической инфраструктурой, включая выход из строя или необходимость замены тех или иных компонентов систем; финансовые проблемы, связанные с высокими операционными издержками или неспособностью собрать или выплатить установленные тарифы; а также проблемы управленческого или организационного характера – такие, как раскол или политические разногласия между членами комитетов, конфликты и социальная изолированность.

В. Обучение членов сообществ и сотрудников местных/муниципальных органов управления в целях выработки и развития навыков, необходимых для идентификации, приоритетизации и четкого формулирования потребностей сообществ перед заинтересованными руководителями или учреждениями, а также навыков управления и учета финансовых ресурсов

Несмотря на то, что большинство подходов РИС предусматривает обучение посредников и отобранных членов сообществ или объединений, в большинстве случаев такое обучение имеет либо чисто идеологический (формирование групп, сотрудничество), либо функциональный (планирование, приоритетизация), либо технический (техническое обслуживание) характер. Более того, основная часть подобного обучения, как правило,

¹⁶ *Условия Развития по Инициативе Сообществ в Центральной Азии: Местные Институты и Социальный Капитал в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане* (июль 2002 г.).

сосредоточена лишь на тех, кто занимается непосредственной реализацией проекта или извлечением из реализуемого проекта пользы. Столь узкий подход является, в конечном счете, несовместимым с общими целями РИС по трем причинам. Во-первых, сосредоточение направленных на построение потенциала мероприятий на небольшой группе участников может либо закрепить и без того значительное влияние существующей элиты, представители которой, в большинстве своем, образованы лучше остальных членов сообщества и, соответственно, наиболее восприимчивы к инициативам РИС, либо привести к образованию новой элиты, представители которой могут отказаться обмениваться с другими членами сообщества полученными знаниями и идеями. Во-вторых, если развитие конкретных навыков ограничено группой тех, кто несет непосредственную ответственность за их применение (например, бухгалтеры, обслуживающий или ремонтный персонал, и т.д.), другие члены сообщества могут оказаться не в состоянии оценить качество работы, проделанной прошедшими соответствующую подготовку людьми. Таким образом, ограничение профессиональной подготовки означает ограничение ответственности и подотчетности. И, наконец, многие инвестиции РИС осуществляются в инфраструктуру, которая, в конечном счете, принадлежит и обслуживается местными органами управления. Если местные власти не принимают участие в мероприятиях по построению и упрочению потенциала, то им вряд ли удастся принять на себя ответственность за осуществление последующих инвестиций, либо понять технические требования, предъявляемые к последующей работе с объектами такой инфраструктуры.

Риск возникновения указанных ранее последствий может быть снижен посредством общего определения задачи построения потенциала. Это означает, что учебные мероприятия должны быть общественными и открытыми для всех заинтересованных стороны (разумеется, в разумных пределах), с особым упором на привлечение к участию предполагаемых лидеров, местных чиновников, а также тех, кто желает приобрести технические навыки, вне зависимости от того, будет ли на них возложена ответственность за реализацию инициативы РИС или за полученные результаты. На каждую открытую техническую позицию необходимо подготавливать, по меньшей мере, троих человек, с тем, чтобы обеспечить альтернативу и критику извне, которая сможет требовать подотчетность исходя из своего восприятия характера поставленной задачи. Все мероприятия по обучению и подготовке должны разрабатываться с использованием современных методов обучения взрослых. Насколько это возможно, необходимо прибегать не к обучению «экспертами», а к обмену знаниями и обоюдному обучению между равноправными участниками процесса – по крайней мере, на начальных этапах – в целях ускорения обучения и сокращения расходов.

Быстрое масштабирование РИС также потребует значительных инвестиций в подготовку и обучение мобилизаторов и посредников реализации проектов на уровне местных сообществ. К числу наиболее серьезных рисков при быстром увеличении масштабов или глубины применяемых подходов РИС следует отнести необходимость очень быстрого и весьма значительного наращивания объемов мобилизуемых ресурсов, наряду с необходимостью использования на местах недостаточно подготовленных и не имеющих должного опыта агентов, не способных войти к сельчанам в доверие, либо воодушевлять их и стимулировать к активному участию в реализации тех или иных инициатив РИС.

Подобным образом, недостаточно подготовленные или неопытные работники на местах в большей степени подвержены злоупотреблению влиянием и манипуляциям со стороны местной элиты, и могут оказаться не в состоянии оказывать необходимую поддержку изолированным группам местных граждан из-за банальной застенчивости или недостаточной приверженности задачам РИС. Вследствие этого, совершенно необходимо обеспечить должное построение потенциала местных сообществ, однако это – всего лишь первый шаг на пути к построению общего потенциала в части реализации РИС.

С. Усиление ответственности за реализацию РИС перед общественностью

Несмотря на то, что при планировании проектов участием местных сообществ в мониторинге и оценке уделяется особое внимание, на практике этому фактору уделяется гораздо меньше внимания. НПО и организации-посредники зависят от доноров в плане обеспечения своей материальной устойчивости, вследствие чего считают себя обязанными отчитываться главным образом перед донорами. Таким же образом, местные органы управления в большинстве случаев считают должным отчитываться перед вышестоящими органами управления. Поэтому инициативы РИС должны включать в себя следующие элементы:

- i. Упрощенное обучение принципам бухгалтерского учета на местном уровне в целях развития потенциала местных сообществ в части ведения учета потоков финансовых ресурсов в сообществе.
- ii. Нарращивание и упрочение потенциала местных сообществ и механизмов для осуществления мониторинга на местах и институционализации систем обратной связи (подходящие тем или иным сообществам и соответствующие реализуемым мероприятиям механизмы активного участия в мониторинге и оценке). Использование досок объявлений для ознакомления общественности с данными по бюджету и расходам в рамках местных инициатив, финансируемых из тех или иных источников. Организация регулярных публичных слушаний и информационных кампаний по обсуждению бюджетов проектов, а равно и бюджетов местных органов самоуправления. Использование карт опроса населения для сбора отзывов о таких услугах, как водоснабжение, электроснабжение, здравоохранение и образование.
- iii. Обеспечение свободного информационного потока и обмена знаниями с использованием экономически эффективных средств коммуникации. Основываясь на существующей структуре формального и неформального информационных потоков, обеспечить повышение эффективности процесса принятия решений, повышать осведомленность и оказывать поддержку различным видам домохозяйств, объединений и сообществ. Публиковать соответствующую документацию на местных языках.

Например, в рамках реализации в Таджикистане Проекта Приватизации Крестьянского Хозяйства была разработана всесторонняя и продолжительная информационная кампания, имеющая непосредственное отношение к ознакомлению сельскохозяйственных работников со своими правами и возможностями. Такая информационная кампания стала

одним из ключевых факторов, обеспечивших успешную реализацию проекта. Реализуемый в Кыргызской Республике Проект Внутрихозяйственного Орошения предусматривает создание ассоциаций водопользователей, которые могут принимать на себя обязательства по организации работы и управлению ирригационной инфраструктурой. Для успешной реализации этого Проекта требуется изменение отношения и образа действий – как фермеров, так и сотрудников заведующих ирригационными сооружениями ведомств. При этом обмен информацией сыграл значимую роль в ознакомлении членов создаваемых ассоциаций водопользователей с их новыми функциями и обязанностями. Для распространения информации использовались брошюры, видеоматериалы, радио-интервью и телевизионные программы.

IV. Заключение и Следующие Шаги

Рассмотренные выше проблемы актуальны для каждой из стран Центральной Азии, однако их относительная приоритетность варьирует в зависимости от той или иной страны. Каждое из государств может извлечь значительную пользу из поточной организации применения подходов РИС и развертывания многих существующих инициатив РИС. Вместе с тем, в то время как в Кыргызской Республике и Таджикистане в настоящее время реализуется значительное количество инициатив, создающих более чем достаточные возможности для поточной организации РИС, в Узбекистане деятельность Всемирного Банка более ограничена, вследствие чего ограничены и непосредственные возможности обучения и упрочения РИС. Таким образом, Узбекистану рекомендуется реализация пилотных инициатив. Между тем, Всемирный Банк и другие агентства, сотрудничающие с правительством и группами местных сообществ, могут извлечь значительную пользу из систематической самооценки и обмена знаниями и опытом в целях расширения обучения и улучшения практических результатов на местах.

В Кыргызской Республике, где реализация многочисленных проектов и мероприятий РИС (финансируемых донорами) привела к дублированию проводимой работы и вызвала определенное замешательство у органов местного управления и членов местных сообществ, координации действий участников реализации РИС уделяется некоторое внимание. Судя по всему, в рамках подготовки к реализации Проекта Сельских Инвестиций (VIP) предприняты основные шаги по стимулированию координации посредством принятия большинства проектов РИС под крыло VIP, хотя нам пока еще только предстоит убедиться в том, насколько успешными будут при реализации проекта результаты деятельности в рамках подобного объединения. Один из ключевых факторов успеха заключался не в применении единых подходов к процессу реализации РИС, а в четком формулировании целевых результатов, которые должны были быть получены партнерами. Эти результаты связаны с такими аспектами реализации, как эффективность общения, участие в принятии решений и решение задач мобилизации общих усилий. Достижение перечисленных результатов будет внимательно отслеживаться в целях оценки эффективности различных подходов, обмена опытом и решения общих проблем.

Для выработки заинтересованности в применении подходов РИС к децентрализации административно-фискальных функций в Узбекистане вначале необходимо наладить

предварительный политический диалог. Таким же образом, в Таджикистане политический диалог имеет решающее значение для выработки приверженности реализации сформулированных в СПС задач РИС и программ других доноров. Обе эти страны могут извлечь много полезной информации из опыта текущего процесса децентрализации в Кыргызской Республике, отчасти связанного с новыми инициативами фискальной децентрализации в целях обеспечения местных органов самоуправления возможностями выполнять свои функции так, как это изначально предполагалось. Формулирование задачи разделения функций между различными государственными учреждениями – задача не из легких, и ее реализация в каждой из рассмотренных нами стран потребует значительных усилий. Результаты последнего социального анализа, произведенного для целей Проекта Сельских Инвестиций, в рамках которого был исследован ряд аил-окмоту, указывают на то, что выборы глав органов местного самоуправления привели к росту общественного доверия к местному самоуправлению в целом и, в свою очередь, способствовали выработке у местных руководителей отношения к гражданам не как к субъектам, но как к избирателям. Таким образом, в то время как попытки децентрализации в Таджикистане и Узбекистане должны быть сосредоточены на инициировании процесса децентрализации, в Кыргызской Республике их необходимо сосредоточить на обеспечении должного применения выработанных направлений политики.

Мероприятиям по построению и наращиванию потенциала местных сообществ и местных органов самоуправления во всех трех странах необходимо уделять равное внимание, несмотря на расхождения в содержании и целях этой работы.

Наконец, к процессу масштабирования РИС должен быть привлечен ряд заинтересованных представителей общественных групп, местных органов самоуправления, органов государственного управления, неправительственных организаций, прочих общественных учреждений и доноров, а также руководители команд проектов Всемирного Банка, отраслевых сотрудников и Директора Всемирного Банка по странам Центральной Азии. Масштабирование включает в себя ряд мероприятий, некоторые из которых являются срочными, в то время как остальные требуют продолжительной непрерывной работы. Определенное препятствие масштабированию таких мероприятий создают различные институциональные полномочия, подчиненность тем или иным органам государственного управления и поощрительные вознаграждения для персонала. Выработке и реализации национальных стратегий масштабирования РИС в Центральной Азии и ускорению этого процесса будет в значительной степени способствовать внимание рассматриваемым в рамках настоящего отчета вопросам, а именно: обучение расширению, поточной организации и структурированию; продвижение сотрудничества и совместного обучения; укрепление политического диалога и создание благоприятных условий; а также более пристальное внимание вопросам построения и упрочения потенциала.

В то время как на разработку новых проектов и продолжение обучения на накопленном опыте будут направлены значительные усилия, мы рекомендуем как можно быстрее произвести оценку текущего портфеля проектов на предмет тех вопросов, которые рассматриваются в рамках настоящего отчета, с тем, чтобы изыскать возможности масштабирования текущих проектов – за счет увеличения степени участия государства в

процессе принятия решений и расширения охвата гораздо более крупных районов с более многочисленным населением. К концу марта 2004 года должна быть произведена последовательная оценка каждого проекта, с использованием основанной на материалах данного отчета матрицы, а к концу апреля 2004 году должны быть выработаны соответствующие рекомендации.

Приложение 1: Перечень Проектов РИС

Руководитель / менеджер команды проекта	Номер телефона и адрес	Информация о проектах РИС				
		Название проекта	Страна	Компонент РИС	Дата вступления в силу / FY	Дата закрытия / FY
Джонатан Камкуалала	#31870 H11-1103; ECSIE	Проект Водоснабжения, Санитарии и Здравоохранения	Узбекистан	Компонент водоснабжения – Ассоциация водопользователей;	1997	2001
Джонатан Камкуалала	#31870 H11-1103; ECSIE	Проект Сельского Водоснабжения и Санитарии	Кыргызская Республика	Ассоциации водопользователей	2002	2007
Гётц Шрайбер	#34495 H5-503; ECSSD	Проект Сельских Инвестиций	Кыргызская Республика	Подлежит определению		
Гётц Шрайбер	#34495 H5-503; ECSSD	Проект Поддержки Вспомогательных Сельскохозяйственных Услуг	Кыргызская Республика	Группы женщин, группы фермеров, посевные фонды	1998	2003
Эрмин де Сото	#88598 H5-504; ECSSD	Наращивание Потенциала Развития Самостоятельности Женщин: Социально-экономическое Развитие в послевоенном Таджикистане	Таджикистан	Все компоненты РИС	2003	2004
Хунай Ким	#32550 H5-311; ECSSD	1ый и 2ой Проекты Сельского Финансирования (1ый проект был закрыт в прошлом году)	Кыргызская Республика	Компонент группового кредитования	2000	2004
Юп Стаутжестижк	#33754 H5-443; ECSSD	Проект Внутрихозяйственного Орошения	Кыргызская Республика	Ассоциации водопользователей	2001	2007
Марк Ланделл	#84655 H5-209; ECSSD	Проект Поддержки Сельского Предпринимательства	Узбекистан	а) Ассоциация водопользователей; б) Кредит для предприятий агросервиса – производственных кооперативов частных фермеров	2002	2006
Масуд Ахмад	#82013 H5-373; ECSSD	Проект Реабилитации Каршийского Оросительного Каскада	Узбекистан	Ассоциации водопользователей	2002	2007
Росс Пэйвис	#40410 H7-118; ECSHD	Второй Проект Сокращения Бедности	Таджикистан	Микро-проектные мероприятия по инициативе местных сообществ	2002	2007

Филипп Брыльски	#37031 H5-503; ECSSD	Центрально-азиатский Проект Сохранения Биоразнообразия	Казахстан, Кыргызская Республика Узбекистан	Программа малых грантов	06/1999 (дата одобрения)	2004
Т В Сампа	#37715 H5-151; ECSSD	Проект Поддержки Приватизации Фермерского Хозяйства	Таджикистан	Ассоциации водопользователей	1999	2004
Т В Сампа	#37715 H5-151; ECSSD	Проект Восстановления Системы Орошения	Таджикистан	Ассоциации водопользователей	2001	2006
Тьярт Шиллхорн Ван Вин	#33057 H5-361; ECSSD	Проект по Развитию Овцеводства и Шерсти	Кыргызская Республика	Ассоциации овцеводов	1996	2000