



**Всемирный банк
Постоянное представительство в
Таджикистане**



**Азиатский банк развития
Постоянное представительство в
Таджикистане**

ТАДЖИКИСТАН:

**СОВМЕСТНЫЙ ОБЗОР ПОРТФЕЛЯ ПРОЕКТОВ ПО
СТРАНЕ**

10 октября 2006 года

Документ по совместному обсуждению

Душанбе, Таджикистан

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВСТУПЛЕНИЕ	3
II.	ОЦЕНКА СОВМЕСТНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ (2005г.)	4
III.	СОВМЕСТНЫЙ ОБЗОР ПОРТФЕЛЯ ПРОЕКТОВ	8
IV.	ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОРТФЕЛЯ	15
	1. Устойчивость проектов и воздействие на институциональное развитие	15
	2. Ориентация процесса реализации проектов и управления портфелем на достижение качественных показателей	19
	3. Гармонизация	21
Приложение 1:	Портфель проектов, финансируемых Всемирным банком	
Приложение 2:	Портфель проектов, финансируемых Азиатским банком развития	
Приложение 3:	Образец отраслевой матрицы, ориентированной на достижение результатов	
Приложение 4:	Статус реализации совместного Плана действий (2005 г.)	
Приложение 5:	Проект Плана действий по Обзору портфеля проектов (2006 год.)	
Приложение 6:	Гармонизация процесса закупок и отбора консультантов	
Приложение 7:	Техническая помощь АБР по формированию системы управления, ориентированной на достижение качественных показателей	

1. *Вступление*

- 1.1 Данный Обзор портфеля проектов (ОПП) представляет собой третий по счету совместный обзор портфеля проектов по стране, проводимый ВБ и АБР. Первый и второй обзоры проводились в марте 2004 и июне 2005 года соответственно, причем по результатам каждого из них принимался План действий с указанием сроков исполнения. Центр по координации внешней помощи Исполнительного Аппарата Президента провел эффективную работу в качестве партнера со стороны правительства Таджикистана как при подготовке ОПП, так и при реализации рекомендованных мер.
- 1.2 Результаты ОПП важны с точки зрения подготовки второй Стратегии по снижению уровня бедности, рассчитанной на 2006 -2009 гг. Правительство при поддержке Координационного совета доноров в настоящее время дорабатывает стратегический документ страны, направленный на достижение целей в интересах развития, а именно, Национальную стратегию развития (НСР), рассчитанную на 2005-2015 гг., и подготавливает среднесрочную стратегию, т.е. Стратегию снижения уровня бедности на 2006 год-2009 гг., направленную на поддержку реализации НСР. Приоритеты ДССБ будут служить ориентиром при распределении государственных расходов, и, в частности, государственных инвестиций. В 2004 г. и в 2005 г. реализация Программы государственных инвестиций (финансируемой за счет внешних средств) осуществлялась, в том числе, и за счет финансируемых ВБ и АБР проектов на уровне 55 и 66 процентов соответственно от общего объема финансирования этой программы. В силу вышесказанного, обзор Портфеля проектов, направленный на обеспечение своевременной, эффективной и действенной реализации портфеля проектов, финансируемых ВБ и АБР, является важным фактором с точки зрения реализации ДССБ и достижения целей, поставленных в этом документе.
- 1.3 *Общие цели* обзора портфелей проектов заключаются в следующем: (1) обеспечение соответствия портфелей проектов, финансируемых ВБ и АБР, с задачами страны по обеспечению социально-экономического развития и со стратегиями помощи стране ВБ и АБР; и (2) оценка эффективности и действенности портфелей проектов, а также их воздействия на социально-экономическое развитие страны. Оба банка и Правительство также используют процесс ОПП для обсуждения и решения системных проблем, негативно сказывающихся на реализации портфеля проектов.
- 1.4 *Более узкие цели* в рамках данного ОПП заключаются (i) в проведении оценки ситуации, связанной с осуществлением совместного Плана действий (2005 г.), (ii) определение основных системных проблем, оказывающих негативное воздействие на эффективность реализации портфеля проектов и (iii) согласование четко ориентированного Плана действий (2006 год г.) с указанием сроков исполнения намеченного.
- 1.5 Этот отчет о совместном обсуждении включает оценку ситуации с точки зрения реализации совместного Плана действий (2005 г.), обзор портфеля проектов, реализуемых при финансовой поддержке ВБ и АБР, анализ основных системных проблем, негативно сказывающихся на эффективности реализации портфеля проектов, и комплекс рекомендаций, позволяющих решать выявленные вопросы/проблемы. Подробное описание портфелей ВБ и АБР, всесторонняя информация по реализации совместного Плана действий (2005г.) и предлагаемый проект совместного Плана действий (2006г.) даются в Приложениях.

2. *Оценка совместного Плана действий (2005г.)*

- 2.1 В ходе предыдущего ОПП были определены четыре системных вопроса/проблемы: (i) обеспечение устойчивости результатов проектов и повышение потенциальных возможностей государственных структур при применении подхода, предусматривающего создание отдельных ЦРП, (ii) отслеживание воздействия результатов реализации проектов на социально-экономическое развитие, наблюдение за ходом реализации проектов и оценка хода их реализации, (iii) порядок реализации проектов в рамках нового законодательства в области налогообложения и (iv) порядок отбора, утверждения и реализации проектов. В результате обсуждений в рамках ОПП премьер-министр одобрил подготовленный совместно Правительством Таджикистана / Всемирным банком / Азиатским банком развития План действий по решению вышеупомянутых четырех вопросов с указанием сроков исполнения намеченного.
- 2.2 *Реализацию Плана действий 2005 года можно считать удовлетворительной.* Из 17 предусмотренных мер, 12 были выполнены позже, чем ожидалось, а пять все еще находятся в стадии выполнения (см. подробную информацию в Приложении 4). Необходимо уделить особое внимание реализации мер, относящихся к вопросам налогообложения, в частности, таких как порядок освобождения от уплаты НДС и подготовка окончательного варианта Единого руководства по привлечению, использованию координации и мониторингу внешней помощи, чтобы упорядочить процесс отбора, одобрения и реализации проектов.
- 2.3 *Устойчивость результатов проектов и наращивание потенциальных возможностей.* В августе 2006 года был завершен анализ действующего механизма реализации проектов, финансируемых ВБ, и представлен в ИАП, ЦКВП, Минфин, Министерство экономики и торговли на рассмотрение. Представленные аналитические материалы включают подход, предусматривающий поэтапную интеграцию (на пилотной основе) функции по реализации проектов в структуры соответствующих министерств и ведомств.
- 2.4 С учетом рекомендаций, выработанных в ходе последнего ОПП, и положений Парижской декларации Правительство предприняло попытку (где это возможно) избежать создания отдельной структуры, отвечающей за реализацию проектов, и передавать как можно больше обязанностей по реализации проектов соответствующим министерствам и ведомствам. Опыт, накопленный в рамках Проекта реформирования государственного сектора и Проекта по укреплению национальной системы статистики, представляет хорошую основу для применения структуры реализации проекта без создания отдельного ЦРП; конечно, в этом случае существенным сдерживающим фактором являются недостаток потенциальных возможностей по реализации проекта и недостаточно эффективная система государственного управления, в связи с чем требуются соответствующие корректировки на проектном уровне. В транспортном секторе успешно опробован подход, предусматривающий наличие одного ЦРП на одно министерство / ведомство. В настоящее время единый ЦРП осуществляет реализацию трех проектов, финансируемых АБР, помимо других проектов. Этот ЦРП со временем накопил значительный потенциал по реализации проектов и наряду с этим больше интегрировался в соответствующее министерство. Еще один эксперимент, который осуществляется в настоящее время, предусматривает общий ЦРП (АБР и ВБ), предназначенный для управления процессом проектов, намечаемых к реализации в области хлопководства.
- 2.5 *Сосредоточение внимания на отслеживании воздействия на социально-экономическое развитие в ходе реализации проектов, наблюдении за ходом их реализации и оценки.* В

соответствии с рекомендацией Координационного совета доноров принят подход, ориентированный на достижение качественных показателей, в качестве основополагающего принципа для разработки дальнейшей реализации второго ДССБ. Хотя министерства и ведомства все еще в какой-то степени в приложении к реализации проектов фокусируют внимание на отслеживании вложенных в проекты ресурсов и их отдачи, ситуация в последнее время улучшилась: в настоящее время наблюдается широкий консенсус в правительстве по вопросу о необходимости уделять особое внимание воздействию проектов на социально-экономическое развитие. В Таджикистане и за рубежом проведен ряд мероприятий, направленных на повышение потенциальных возможностей, в ходе которых особое внимание уделялось вопросам обеспечения механизмов, позволяющих объединять ЦРП, соответствующие отраслевые министерства и сотрудников правительства, чтобы они работали в рамках конкретных проектов как одна команда, члены которой ориентированы на получение хороших результатов.

- 2.6 Что касается конкретных изменений, правительство обратилось с просьбой об оказании технической помощи для создания на общенациональном и отраслевом уровне систем мониторинга и оценки, ориентированных на определение эффективности государственных инвестиций. Специалисты АБР объединились с Европейской Комиссией (возможно, в дальнейшем, к ним присоединятся Шведское агентство международного развития (SIDA) и Министерство Великобритании по международному развитию (DFID), чтобы оказать консультативную помощь технического характера правительству в этом отношении. Министерство экономики и торговли при общем руководстве со стороны Исполнительного Аппарата Президента возглавляет работу по координации в этом направлении с целью повышения эффективности государственных инвестиций и обеспечения подотчетности в этой области. На отраслевом уровне новая система будет апробироваться в области образования и здравоохранения.
- 2.7 Одним из положительных примеров указанных изменений может служить тот факт, что хукумат (муниципалитет) города Душанбе в рамках финансируемого Всемирным банком Проекта по системе водоснабжения города Душанбе (ПСВД) уделяет особое внимание вопросам финансовой устойчивости предприятия «Душанбеводоканал», занимающегося оказанием услуг водоснабжения. Подобную ситуацию можно также наблюдать в рамках финансируемого АБР Проекта по восстановлению энергетического комплекса, реализуемого предприятием «Барки Таджики». Хотя реализация так называемых «инфраструктурных» компонентов идет и отслеживается хорошо, устойчивость результатов проекта в целом вызывает обеспокоенность в связи с незначительными изменениями к лучшему в области институционального развития, без чего воздействие проекта на достижение целей в интересах социально-экономического развития находится под угрозой.
- 2.8 Улучшилось взаимодействие ЦКВП и Центра по координации ДССБ. Финальный отчет о ходе реализации ДССБ (2003-2005 гг.) был подготовлен Отделом по координации ДССБ в тесном сотрудничестве с ЦКВП, в частности, в части надлежащего отслеживания реализации финансовых обязательств (и особенно с точки зрения обязательств в области государственных инвестиций), взятых на себя донорами в рамках Встречи консультативной группы доноров, прошедшей в городе Душанбе в 2003 году. Как отмечалось выше, в рамках второго ДССБ будет продолжаться применение указанных механизмов, ориентированных на достижение качественных показателей, и в настоящее время и ЦКВП и Отдел по координации ДССБ Исполнительного Аппарата Президента активно участвуют в разработке ДССБ: обе структуры входят в состав правительственного Координационного совета по разработке НСР/ДССБ.

- 2.9 *Порядок реализации в контексте нового налогового законодательства.* Вопрос налогообложения в рамках реализации финансируемых донорами проектов государственных инвестиций всегда был сопряжен с проблемами в связи с недостаточно эффективным законодательством страны, ненадлежащей реализацией этого законодательства, а также в связи с наличием различий в правилах, в соответствии с которыми работает каждый отдельный донор. Согласно недавно внесенным в Налоговый кодекс изменениям финансируемые донорами проекты государственных инвестиций освобождаются от уплаты НДС. Это долгожданная мера, хотя стоит отметить наличие серьезных недостатков в практическом применении этого положения. В результате, значительные средства из бюджетов проектов затрачиваются на уплату этого налога; это именно те средства, которые могли бы быть направлены на осуществление инвестиций, в которых так нуждается страна. И ВБ и АБР внесли изменения в свои правила относительно санкционированных расходов на уплату налогов, чтобы сделать эти правила более гибкими, и в настоящее время, к примеру, параметры финансирования по стране, установленные ВБ, позволяют оплачивать все местные налоги, за исключением НДС. Нет необходимости говорить о том, что выделение средств на уплату налогов из расходной части бюджетов проектов, финансируемых Всемирным банком и АБР, приводит к сокращению средств, выделяемых на инвестиции в рамках проектов, и, таким образом, к снижению общих объемов государственных инвестиций.
- 2.10 В целом, предоставление финансирования в рамках партнерского вклада правительства в проекты в настоящее время не сопряжено со значительными проблемами. Процесс планирования расходов на выделение средств по вкладу правительства в проекты в настоящее время лучше интегрирован в бюджетный процесс страны; более того, как исполнительные агентства, так и ЦРП имеют более значительный опыт применения такого механизма в рамках проектов. Департамент государственных инвестиций Министерства финансов играет важную роль с точки зрения своевременного и эффективного решения вопросов, связанных с выделением средств по вкладу правительства в проекты. В рамках новых проектов предпринимаются все необходимые шаги для согласования вопросов поступления средств по вкладу правительства в проекты в ходе переговоров по каждому проекту, в которых всегда принимает участие уполномоченный представитель Министерства финансов.
- 2.11 Изменились правила в отношении санкционированных расходов по проектам. И правительству и Банкам необходимо постараться использовать средства, выделяемые правительством по проектам, не только на покрытие проектных расходов по уплате налогов, но и в качестве чистого вклада правительства в проектные инвестиции, чтобы улучшить выполнение обязательств и обеспечить финансовую устойчивость проектов.
- 2.12 Имеют место определенные проблемы, связанные с вкладом общин в проекты, которые реализуются на местном уровне. В связи с недостатком финансовых средств, имеющихся в распоряжении местных органов самоуправления и организаций общинного типа (в силу объективных причин), они не могут предоставить достаточные объемы денежных или неденежных средств в проекты (что может составлять до 20% по контрактам стоимостью 100.000 долларов США). Во многих случаях это приводит к замедлению исполнения контрактов, что, в свою очередь, негативно сказывается на выполнении графиков реализации проектов в целом.
- 2.13 Внимание соответствующих ведомств вопросам налогообложения в рамках проектов остается недостаточным. Хотя поступило предложение о проведении ежеквартальных заседаний, было проведено только одно заседание ЦРП с исполнительными структурами,

работающими в системе Министерства по государственным доходам и сборам. Просьбы ЦРП, касающиеся вопросов налогообложения, выполняются медленно, и в некоторых случаях налоговые органы имеют разные мнения по затрагиваемым вопросам. Следует отметить недостаточное участие Налогового департамента Министерства финансов.

- 2.14 *Порядок отбора, одобрения и реализации проектов.* С учетом недостатков в области нормативно-правового регулирования в стране в части проектного цикла, приведших к систематическому возникновению проблем на различных этапах подготовки проектов, в рамках ОПП (2005 г.) поступило предложение, адресованное правительству, с просьбой разработать единое Руководство по проектному циклу. На основании решения правительства ЦКВП было поручено разработать Единый порядок (Единое руководство) по привлечению, использованию, координации и мониторингу внешней помощи, с включением не только проектов финансируемых различными международными финансовыми институтами, но и проектов, финансируемых донорами, работающими на двусторонней основе, а также проекты по предоставлению гуманитарной и экстренной помощи. Поскольку поставленная задача предусматривала более широкий масштаб и была более сложной, чем это предлагалось в ходе ОПП, а также с учетом комплексного характера этой проблемы, реализация указанной рекомендации потребовала больше времени, чем первоначально ожидалось.
- 2.15 При доработке указанного Руководства необходимо уделить особое внимание институциональному взаимодействию и учесть ограниченные потенциальные возможности ЦКВП. При содействии консультантов АБР и ВБ и на основе рекомендаций этих Банков был разработан проект Руководства, которое еще подлежит обсуждению в рамках правительственной рабочей группы, созданной премьер-министром. Предварительный аналитический обзор проекта этого документа, направленного ЦКВП, поднял ряд вопросов. Так, например, эксперты предложили, чтобы предложения по государственным инвестициям рассматривались и оценивались межведомственной структурой (подобно бюджетной комиссии), которая будет определять степень их важности/приоритетности. Другой аспект связан с тем, что в проекте документа уклон делается на вопросы более мелочного регламентирования проектов, тогда как желательно акцент сделать на обеспечение систематического и стратегически выверенного процесса мониторинга и оценки результатов воздействия проектов (см. выше). Также хотелось бы отметить, что роль ЦКВП, предусматриваемая в проекте документа, выходит за рамки потенциала этого ведомства.
- 2.16 Были предприняты усилия, чтобы сблизить проектные циклы, разработанные ВБ и АБР, с проектным циклом, установленным в рамках правительства. *В этом отношении особое внимание необходимо уделить вопросу об эффективном и надлежащем разделении полномочий между государственными ведомствами, участвующими в проектном цикле: в частности, Министерством экономики и торговли, Министерством финансов, Центром по координации внешней помощи, а также отраслевыми министерствами и ведомствами.* Учитывая проводимую в настоящее время реформу системы государственного управления и слабый потенциал государственных структур, важно четко определить функции каждого учреждения на данном этапе, а также обеспечить меры, чтобы избежать излишне мелочного регулирования.
- 2.17 ***Необходимо завершить осуществление нереализованных мер, которые были намечены в Плане действий, разработанном по результатам ОПП (2005г.).*** Как отмечалось выше, некоторые меры, связанные с налогообложением в рамках проектов, финансируемых ВБ и АБР (порядок освобождения от уплаты НДС и практическая реализация этого положения,

налогообложение консультантов, не проживающих на территории Таджикистана, налоги на возмещаемые расходы и т.д.), все еще находятся на стадии реализации. Также необходимо доработать Руководство по проектному циклу, установленному правительством, с учетом вопросов, затронутых выше. Эти меры необходимо включить в новый План действий, который будет разработан по результатам ОПП (2006 год г.) как продолжение того, что было намечено в предыдущем Плана действий, разработанном по результатам ОПП в 2005 году.

3. Совместный обзор портфеля проектов

- 3.1 Таджикистан стал членом ВБ в 1993 году, а членом АБР в 1998 году. Как страна с низким уровнем доходов¹ Таджикистан получает финансирование со стороны Международной ассоциации развития (МАР) и Азиатского фонда развития (АФР) на очень льготных условиях в форме кредитов и грантов. Так, например, в 2006 финансовом году² Таджикистан в связи с уязвимым положением (с точки зрения внешнего долга) имел право получать финансирование МАР полностью на грантовой основе, и средства АФР, в которых грантовая составляющая была 40%. На 2007 год финансовый год в связи с улучшением положения страны с точки зрения экономической приемлемости размера внешнего долга соотношение грантовой и кредитной составляющих в рамках финансирования МАР было определено на уровне 45% к 55% соответственно, в то время как грантовый компонент финансирования АФР остается на уровне 2006 года. В 2006 - 2008 гг. 40 процентов от общего объема финансирования АФР (55 млн. долларов США) будет осуществляться на грантовой основе. В Таблице 1 представлена более подробная информация об условиях кредитования ВБ и АБР.

МФИ	Срок погашения (лет)	Льготный период (лет)	Процентная ставка %	Сборы по обслуживанию кредита/гранта %
АБР (условия АФР) ³				
Проекты	32	8	1.00 / 1.50 ⁴	0.00
программы	24	8	1.00 / 1.50 ²	0.00
ВБ (условия МАР)	40	10	0.75	максимум 0.5

Таблица 1. Условия кредитования ВБ и АБР

- 3.2 Общий объем финансовых обязательств Банков в рамках помощи Таджикистану составил около 690 млн. долларов США, из которых 63 процента (433 млн.) освоено. Общий объем портфелей Банков составляет 384 млн. долларов США и включает 25 действующих проектов; около 30 процентов объема портфеля проектов (110 млн.) освоено. Общая доля МАР и АБР в финансировании Программы государственных инвестиций в 2004 и 2005 гг. составила 55 процентов (≈ 83 миллиона долларов США)⁵ и 66 процентов ($\approx 95,4$ миллиона

¹ 350 долларов США на душу населения в 2005 году

² Финансовый год, установленный ВБ: 1 июля – 30 июня

³ Вступили в действие 1 января 1999 года

⁴ 1% в течение льготного периода и 1,5% впоследствии

⁵ Программа государственных инвестиций на 2005-2007 гг.

долларов США)⁶, или 2,2 и 2,6 процента ВВП, соответственно. В Таблице 2 приводятся более подробные сводные данные по ежегодному освоению средств с разбивкой по отраслям.

- 3.3 По состоянию на конец сентября 2006 года МАР предоставила 422 миллиона долларов США для реализации 28 проектов (среди которых 5 представлены проектами на реализацию мер политики по обеспечению социально-экономического развития), причем из указанной суммы около 327 миллионов долларов США освоено. Действующий портфель проектов, финансируемый МАР, включает 15 инвестиционных проектов и 1 проект на реализацию мер политики в интересах развития, причем размер финансовых обязательств составляет 184 миллиона долларов США, из которых 65% еще подлежит освоению. Прошло подписание Проекта по контролю за птичьим гриппом, готовности к пандемии людей и реагированию на нее (5 млн. долларов США), а вступление его в силу запланировано на 25 октября 2006 года. Таджикистан также принимает участие в региональном проекте по ВИЧ/СПИД по Центральной Азии. Средний «возраст» портфеля проектов составляет 2,3 года.
- 3.4 МАР также привлекла средства трастового фонда в общем объеме 48,5 млн. долларов США, из которых 29 млн. долларов США освоено. Средства трастовых фондов, как правило, используются для со-финансирования, подготовки проектов, а также небольшого масштаба проектов, направленных на институциональное развитие и оказание технической помощи. В настоящее время портфель привлеченных средств трастовых фондов составляет 35,5 млн. долларов США, за счет чего оказывается поддержка в реализации проектов в области статистики, образования, здравоохранения, сельского хозяйства, системы управления государственными финансами, системы государственного управления, энергетики и инфраструктуры.
- 3.5 По состоянию на конец августа 2006 года АБР предоставил финансовую помощь в размере 274 млн. долларов США для реализации 18 проектов, причем 122 млн. долларов США из этих средств уже освоено. Эта помощь включала 3 программных кредита и 15 инвестиционных проектов. В настоящее время портфель включает 11 проектов (1 программный кредит, 1 смешанный проект и 9 инвестиционных проектов) на общую сумму в размере 204 млн. долларов США, причем 60 млн. долларов США (или почти 29 процентов) освоено. Средний «возраст» портфеля составляет 3,1 года.
- 3.6 АБР оказал техническую помощь в общем объеме 41 млн. долларов США, причем 16 млн. освоено. Действующий портфель технической помощи включает 18 проектов на общую сумму в размере 11 млн. долларов США (из них 3,3 млн. освоено). В рамках 12 проектов оказывается консультативная и техническая помощь, и 6 мероприятий направлены на цели подготовки проектов.
- 3.7 Как показано на рисунке 1 и 2 (ниже), самая большая доля в рамках финансирования Банков (33 процента, или около 127 млн. долларов США) приходится на сельскохозяйственный сектор, за ним идут транспорт и энергетика (равные объемы финансирования, составляющие 17 процентов, или около 69 млн. долларов США по каждому из этих отраслей). В целом, на долю социальной сферы (здравоохранение, образование, социальная защита) приходится 16 процентов от общего объема финансирования, или 64 млн. долларов США. На водоснабжение и канализацию приходится 10 процентов от общего объема финансирования, на вопросы управления - 4 процента.

⁶ Источник информации: Департамент ПГИ, Министерство экономики и торговли

(по состоянию на 31 декабря 2005 года, долл. США)

Сектор/отрасль		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Общий объем нарастающ им итогом
Меры экономической политики	ВБ			29,362,577	22,932,320	13,211,186	24,807,816	0	0	28,713,538	0	119,027,437
	АБР							5,045,000			8,519,000	13,564,000
Образование	ВБ				248,086	1,928,302	1,509,604	693,465	838,520	768,709	4,136,123	10,122,809
	АБР											
Энергетика и добывающая промышленность	ВБ					0	0	0	0	5,518,369	4,983,018	10,501,387
	АБР							1,037,000	1,525,000	5,396,000	6,167,000	14,098,000
Окружающая среда	ВБ					0	71,932	34,770	67,203	28,347	53,208	255,460
	АБР							164,000	18,000			182,000
Здравоохранение, питание и население	ВБ					650,721	850,462	453,934	867,077	1,879,135	759,708	5,461,037
	АБР											
Управление в рамках государственного сектора	ВБ	409,699	1,778,801	1,218,246	1,166,971	914,656	1,378,991	1,436,600	1,334,353	1,313,335	454,565	11,406,217
	АБР											
Сельское хозяйство	ВБ	30,000,000	19,398,324	0	0	1,965,007	4,823,828	5,523,756	8,358,456	11,114,242	10,428,527	91,612,140
	АБР						500,000	2,155,000	1,421,000	700,000	1,784,000	6,560,000
Социальная защита	ВБ		806,988	4,651,789	3,271,457	975,357	1,263,913	696,132	1,286,144	3,325,079	4,963,914	21,240,773
	АБР					580,000	487,000	5,353,000	6,933,000	6,577,000	869,000	20,799,000
Транспорт	ВБ			2,557,572	5,860,654	1,603,003	20,562	0	0	0	0	10,041,791
	АБР				9,868,000	11,743,000	1,939,000	347,000	4,783,000	6,944,000	8,732,000	44,356,000
Городское развитие	ВБ			100,098	2,315,784	1,524,247	34,865	513,817	0	0	0	4,488,811
	АБР											
Водоснабжение и канализация	ВБ							251,908	681,236	2,313,159	10,908,634	14,154,937
	АБР											
ИТОГО		-	-	-	-	38,193,300	-	25,270,000	41,531,000 ⁷	82,860,000	70,238,000 ⁸	-
	ВБ	30,409,699	21,984,113	37,890,282	35,795,273	22,772,480	34,761,973	9,604,382	13,432,989	54,973,913	36,687,697	298,312,801
	АБР				9,868,000	12,323,000	2,926,000	14,101,000	14,680,000	19,617,000	26,071,000	99,586,000

Таблица 2. Ежегодное освоение средств ВБ и АБР в рамках ПГИ.

⁷ Данные за 2000, 2002 и 2003 гг. предоставлены Департаментом ПГИ (Минфин).⁸ Данные за 2004 и 2005 гг. взяты из Программ государственных инвестиций (2005-2007 гг. и 2006-2008 гг.), принятых правительством.

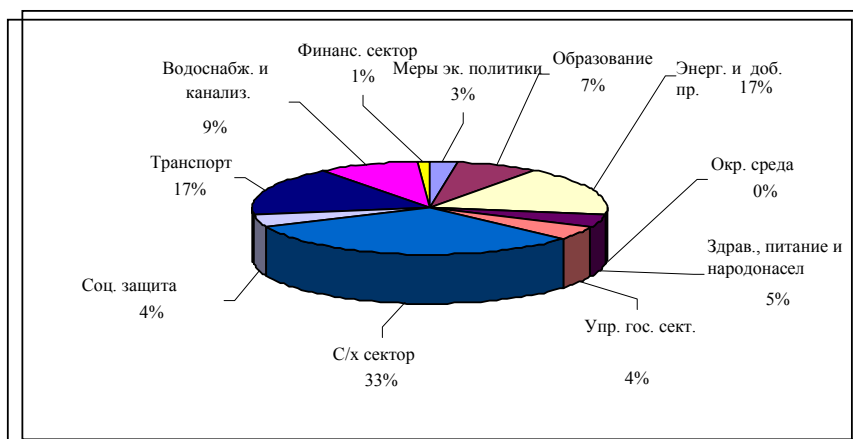
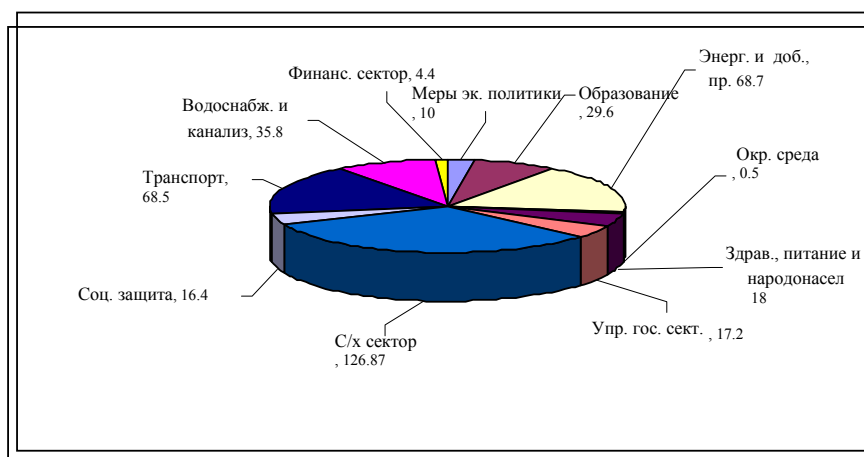


Рисунок 1. Поотраслевое распределение средств финансирования ВБ и АБР (в %)



Рисунки 1 и 2. Поотраслевое распределение средств финансирования ВБ и АБР (в долларах США)

- 3.8 АБР играет ведущую роль в таких аспектах как инвестиции в транспорт, энергетику и финансовый сектор. В области транспорта и финансового сектора АБР предоставляет всестороннее финансирование, поскольку поддержка оказывается в рамках трех проектов по строительству дорог и четырех проектов по микрофинансированию. В энергетическом секторе 57 процентов от общего объема финансирования АБР на данный сектор используется на восстановление инфраструктуры энергетики. Что касается здравоохранения и сельского хозяйства, доли АБР и ВБ в данном отношении почти равны.
- 3.9 ВБ играет ведущую роль в области мер экономической политики, защиты окружающей среды, социальной защиты, образования, а также водоснабжения и канализации. В области мер экономической политики ВБ предоставляет Программный грант на реализацию мер политики в интересах развития с целью поддержки реформы системы государственного управления и системы государственных расходов, а также развития частного сектора. В области охраны окружающей среды ВБ оказывает поддержку в рамках Проекта снижения риска прорыва озера Сарез с помощью небольшого объема средств МАР в размере 0,5 миллиона долларов США. В области водоснабжения поддержка оказывается в восстановлении инфраструктуры и в институциональном укреплении соответствующих

государственных предприятий. Внедрение механизмов социальной защиты нашло поддержку на уровне местных общин в рамках Второго проекта на смягчение проблем бедности. В области образования ВБ предоставляет около 74 процентов (от общего объема финансирования ВБ и АБР для системы образования) в рамках Проекта по модернизации системы образования.

- 3.10 В рамках Портфелей проектов обоих Банков в настоящее время отсутствуют проекты повышенного риска. Все 11 проектов, финансируемых АБР, и 14 проектов, финансируемых ВБ, имеют оценку «удовлетворительно» как с точки зрения достижения целей по обеспечению развития (ЦР), так и общего хода реализации (ХР). Два проекта, финансируемых ВБ в области сельского хозяйства, имеют оценку «относительно удовлетворительно» и в этом отношении необходимо принять соответствующие меры (см. Сводка данных по проектам в Приложении 1) для повышения рейтинговых оценок до уровня «удовлетворительно». Сводные данные об оценках проектов ВБ и АБР по ЦР и ХР представлены в таблицах 2 и 3 (ниже).

Название проекта	Оценки					
	ХР	ХР	ЦР	ЦР	Пробле мные проекты	Проекты повыш. риска
	предыд ущ.	текущие	предыдуш.	текущие		
1. Проект восстановления системы орошения	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
2. Проект развития системы микрофинансирования – ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КРЕДИТ	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
3. Проект развития системы микрофинансирования - КРЕДИТ НА МЕРЫ ПОЛИТИКИ	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
4. Второй Проект восстановления автодороги Душанбе - Киргизская граница	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
5. Первый Проект восстановления автодороги Душанбе - Киргизская граница	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
6. Проект восстановления сектора энергетики	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
7. Проект по реформе системы образования	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
8. Проект по реформе системы здравоохранения	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
9. Региональный проект по модернизации таможенной службы и развитию инфраструктуры	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
10. Проект реабилитации сельского хозяйства	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет
11. Проект по восстановлению дорог	Уд.	Уд.	Уд.	Уд.	нет	нет

Таблица 2. Рейтинговые оценки проектов АБР

Название проекта	Оценки по ЦР	Оценки по ХР
1. Проект по контролю за птичьим гриппом, готовности к пандемии людей и реагированию на нее	-	-
2. Проект общинного и базового здравоохранения	Уд.	Уд.
3. Проект по общинному с/х и управлению водоразделами	Уд.	Отн.уд.
3. Проект по общинному с/х и управлению водоразделами - ГЭФ	Уд.	Отн.уд.
4. Проект по системе водоснабжения г. Душанбе	Уд.	Уд.
5. Проект по модернизации системы образования	Уд.	Уд.
6. Проект по снижению потерь в энергетическом секторе	Уд.	Уд.
7. Проект по управлению водными ресурсами Ферганской долины	Уд.	Уд.
8. Проект по снижению риска прорыва озера Сарез	Уд.	Уд.
9. Проект по регистрации земли и кадастровой системе	Отн.уд.	Отн.уд.
10. Проект по развитию муниципальной инфраструктуры	Уд.	Уд.
11. Проект по развитию энергетического сектора Памира	Уд.	Уд.
12. Второй проект по смягчению проблем бедности	Уд.	Уд.
13. Проект реформирования государственного сектора	Уд.	Уд.
14. Проект восстановления сельской инфраструктуры	Уд.	Уд.
15. Проект по укреплению национальной системы статистики	Уд.	Уд.
16. Программный грант на реализацию мер политики в интересах развития	-	-

Таблица 3. Рейтинговые оценки проектов ВБ

- 3.11 В настоящее время реализация проектов начинается без серьезных задержек. Реализация многих проектов начинается своевременно; отсутствуют проекты, вступление в силу которых было задержано. Тем не менее, в связи с отсутствием надлежащей нормативно-правовой основы в некоторых случаях имеют место значительные задержки в связи с тем, что требуется определенное время для создания ЦРП и назначение директора ЦРП. Так, например, понадобилось почти 5 месяцев для объявления о вступлении в силу финансируемого ВБ Проекта по управлению водными ресурсами Ферганской долины. Одним из самых ярких примеров серьезных задержек в рамках проектного цикла является финансируемый АБР Проект по микрофинансированию, когда только по прошествии почти 13 месяцев было объявлено о вступлении проекта в силу. В среднем, по текущему портфелю проектов АБР обычно требуется около 8 месяцев для вступления проектов в силу.
- 3.12 Существуют проблемы в вопросах своевременного закрытия проектов. Из 12 финансировавшихся ВБ проектов только три были закрыты вовремя: причем два были из категории проектов на меры политики по обеспечению развития, в рамках которых средства были выделены в один транш. В среднем, проекты, финансируемые ВБ, продлеваются на

срок в один год, что предполагает дополнительные бюджетные расходы в связи с дополнительными платежами комиссионных сборов на неосвоенную основную сумму кредита. Следовательно, необходимо более тщательно рассматривать вопросы продления срока реализации проектов с целью обеспечить, чтобы возможные выгоды, например, за счет удорожания СДР по отношению к доллару США, превышали бюджетные затраты.

- 3.13 В настоящее время также отсутствуют серьезные проблемы в области закупок. Потенциальные возможности в стране по осуществлению закупок в рамках проектов повышаются и в настоящий момент все ЦРП обеспечены соответствующими кадрами, отвечающими за закупки, а также все ЦРП придерживаются установленных процедур по закупкам. Тем не менее, *все еще ощущается необходимость в наращивании потенциала исполнительных агентств в области закупок (т.е. отраслевых министерств и ведомств, а также Государственного комитета финансового контроля, который является высшим ревизионным учреждением в стране, осуществляющим раз в два года финансовые проверки проектов)*. Также важно повышать потенциал в области закупок на уровне местных общин в рамках проектов, реализуемых с применением подхода, предусматривающего инициативное участие местной общественности. Как показывает опыт, тренинги в области закупок для местных подрядчиков и поставщиков также могут в значительной степени способствовать более эффективной реализации проектов.
- 3.14 В целом, работа в области финансового менеджмента идет удовлетворительно. Все финансируемые ВБ и АБР проекты обеспечены как с точки зрения наличия надлежащей системы финансового менеджмента, так и кадрового состава. Центр по координации внешней помощи организует закупки консультативных услуг на проведение блочных аудитов проектов, финансируемых АБР и ВБ⁹, что позволяет экономить значительные средства, выделяемые для реализации проектов. Уже были проведены три блочных аудита по проектам, финансируемым ВБ (по финансовой отчетности за 2003, 2004 и 2005 гг.) и два – по проектам, финансируемым АБР (по финансовой отчетности за 2004–2005 гг.). *Вопрос, который вызывает беспокойство, возник в связи с требованием Закона об аудиторской деятельности, заключающимся в том, что на территории Таджикистана могут проводить аудиторские проверки только те аудиторы, которые получили разрешение на осуществление такого рода деятельности*. Если учитывать недостаточное развитие рынка аудиторских услуг и его небольшие размеры, такое требование далеко не способствует привлечению крупных и признанных аудиторских компаний, таких как PWC, Deloitte и т.д. к участию в тендерном процессе на проведение аудитов проектов, финансируемых ВБ и АБР. Ограниченные возможности для участия аудиторских компаний могут привести к снижению качества и надежности аудиторских проверок. *В настоящий момент важной задачей для ЦКВП является организация в кратчайшие сроки закупок консультативных услуг на проведение блочного аудита финансовой отчетности по проектам за 2006 год*.
- 3.15 Освоение средств осуществляется удовлетворительно. Объемы освоения средств в рамках финансируемых ВБ проектов увеличились с 9,6 млн. долларов США в 2002 году до 26 млн. и 37 млн. долларов США в 2004¹⁰ и 2005 гг. соответственно. Процентное отношение освоенных средств к общему объему выделяемого финансирования также увеличивается (36

⁹ Проект по развитию энергетического сектора Памира и Проект по системе водоснабжения г. Душанбе (ВБ) не включены в блочный аудит. Проекты в рамках кредитов на реализацию мер политики в интересах развития также исключены из блочного аудита, поскольку их аудит проводится в рамках ежегодного аудита Национального банка Таджикистана. По восьми проектам, финансируемым АБР, в рамках блочного аудита проверялась финансовая отчетность за 2005 год

¹⁰ Если принять во внимание освоение средств второго транша по КСП2, общий объем освоенных средств в 2004 финансовом году составил 55 млн. долларов США

и 29 процентов в 2005 и 2006 год финансовых годах соответственно). Объемы освоения средств АБР в 2004 и 2005 гг. составили 19,6 и 26,1 млн. долларов США соответственно, что показывает значительное увеличение по сравнению с предыдущими годами. Процентное отношение освоенных средств к общему объему выделяемого финансирования в рамках портфеля проектов АБР, составило 13 и 15,3 процента в 2004 и 2005 гг.. По состоянию на август 2006 года этот показатель составил 11,4 процента; это позволяет надеяться, что, вероятно, уровень 2006 года будет не ниже чем, в 2005 году.

4. Основные вопросы, связанные с эффективностью реализации портфеля

В ходе третьего совместного ОПП (ВБ и АБР) были определены три системных вопроса, требующих внимания как со стороны Правительства Республики Таджикистан, так и со стороны обоих Банков для повышения качества портфеля проектов. Эти вопросы были обсуждены в ходе подготовки к ОПП. Центр по координации внешней помощи и Банки договорились о том, что эти вопросы будут обсуждаться в ходе ОПП с целью выработки Плана действий с указанием сроков исполнения намеченного.

Эти три вопроса включают:

- Устойчивость проектов и воздействие на институциональное развитие;
- Ориентацию процесса реализации проектов и управления портфелем на достижение качественных показателей;
- Гармонизацию.

1. УСТОЙЧИВОСТЬ ПРОЕКТОВ И ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Определение проблемы

В соответствии с предложениями, включенными в совместный План действий (2005 г.), был проведен анализ действующего механизма реализации проектов; по результатам проведенного анализа были представлены рекомендации (см. Дополнение 1 к Приложению 4). Вопрос об усовершенствовании организационной структуры реализации проектов был также включен в Парижскую декларацию по эффективности внешней помощи (28 февраля – 2 марта 2005 года), где доноры, включая ВБ и АБР, а также страны-получатели помощи, включая Таджикистан, обязались избегать (в той степени, в какой это возможно) создания отдельных структур для осуществления текущего управления процессом реализации проектов, финансируемых в рамках помощи странам-заемщикам.

Обзорный анализ, проведенный независимой группой по оценке (Всемирный банк) завершенных МАР проектов государственных инвестиций по Таджикистану, показывает, что только 30 процентов указанных проектов имели существенное воздействие на институциональное развитие, и только о 60 процентах проектов можно с определенной долей вероятности сказать, что их результаты будут устойчивыми. Подобный обзор был проведен Департаментом по оценке проектов/программ (АБР) в ряде стран, получающих помощь АБР; в заключении утверждается, что поскольку ЦРП¹¹ как таковые не содействуют повышению потенциальных возможностей

¹¹ Под термином “ЦРП” подразумеваются такие структуры как центры реализации проектов, группы и центры по координации проектов, центры и группы по управлению проектами, центры и группы по подготовке проектов.

государственных структур и их персонала, АБР должен стремиться осуществлять управление реализацией проектов в рамках соответствующих государственных структур.

С учетом проводимой реформы системы государственного управления и системы государственной службы, а также усовершенствования систем, применяемых в стране, наступил момент для начала процесса постепенной передачи функции по реализации проектов в отраслевые министерства и ведомства. С учетом того, что финансирование, предоставляемое ВБ и АБР, составляет значительную долю от общего пакета государственных инвестиций (2,5 процента ВВП), правительство заинтересовано в увеличении отдачи от проектов, в значительной степени финансируемых за счет государственных займов.

ЦРП в целом выполняют свою работу и их расходы не очень высоки, составляя в среднем до 6 процентов от общих расходов по проекту. Использование одного ЦРП для реализации нескольких проектов дает серьезную экономию за счет сокращения операционных издержек. В тех случаях, когда обеспечивается последующее финансирование, ЦРП обычно участвуют в мероприятиях по подготовке и реализации следующих проектов. Преемственность между ЦРП и соответствующими министерствами и ведомствами как с точки зрения применяемых процедур, так и кадрового обеспечения, слабая. После завершения реализации проекта и роспуска ЦРП возникают вопросы о передаче основных фондов проекта, эксплуатации законченных объектов и ответственности за их техническое обслуживание и ремонт. Например, в рамках финансируемого ВБ Проекта по снижению риска прорыва озера Сарез была установлена система раннего оповещения, которая доказала свою эффективность в прошлом, когда уровень озера Сарез был критическим, и существовал риск, связанный с прорывом Усойской плотины. Однако, обслуживание этой системы требует около 47.000 долларов США бюджетных средств в год (в основном, для оплаты наблюдения со спутника). Также хотелось бы отметить недостаточную координацию ЦРП, работающих в одном или смежных секторах, таких, к примеру, как сельское хозяйство, ирригация и земельная реформа.

Потенциальные возможности отраслевых министерств остаются недостаточными; отсутствует программный подход к вопросу об отраслевых государственных инвестициях, т.е. не обеспечивается взаимосвязь между проектными, отраслевыми, общенациональными аспектами в рамках государственных инвестиций, осуществляемых за счет средств доноров, а управление проектами, финансируемыми донорами, со стороны государственных структур часто осуществляется от случая к случаю. Ситуация усугубляется еще и недостаточно оптимальной структурой государственного управления, в рамках которой имеет место частичное дублирование и недостаточно четкое распределение функций между государственными ведомствами.

Создание так называемых “анклавных” ЦРП в такой уязвимой стране как Таджикистан, приводит к имеющим долгосрочный эффект “искажениям” в двух аспектах: институциональном и функциональном. *Искажения институционального характера* вызваны тем фактом, что в стране, где система государственного управления и государственной службы находится в стадии становления, создаются дополнительные государственные структуры; эти структуры имеют особые функции, особый статус и особую практику найма и оплаты труда персонала. *Искажения институционального характера* создаются за счет того, что вместо повышения потенциальных возможностей отраслевых министерств и других государственных ведомств функция по управлению процессом осуществления капитальных инвестиций в соответствующих отраслях передается специально созданным государственным структурам, носящим временный характер.

Заглядывая вперед - предлагаемые варианты решения

С целью сокращения экономических затрат и обеспечения удовлетворительного качества портфеля предлагаются меры на краткосрочную и долгосрочную перспективу.

А. Меры на краткосрочную перспективу

Рекомендуется иметь один ЦРП на одно исполнительное ведомство. В рамках реализации будущих проектов рекомендуется использовать уже действующие ЦРП, таким образом постепенно сокращая их количество в каждом отдельно взятом секторе. В этом отношении имеет смысл отметить обнадеживающий опыт Узбекистана, где один ЦРП реализует проекты в здравоохранении, финансируемые ВБ и АБР. Указанный ЦРП имеет общий отдел по закупкам и финансовому менеджменту, и два отдельных отдела по “техническим” аспектам проекта. ЦРП возглавляет один директор. По подсчетам банковских сотрудников, при такой организации работы экономия составляет одну треть от всех расходов по реализации проекта. Таким образом, использование одного ЦРП позволит правительству экономить средства за счет снижения удельных издержек, а также существенно улучшить координацию и подотчетность в рамках отраслевых инвестиций.

При реализации проектов, затрагивающих различные отрасли, рекомендуется иметь по одному ЦРП на одно направление реформ. Вполне очевидно, что с учетом многоотраслевого характера таких вопросов как реформа системы государственного управления, развитие сектора хлопководства и т.д., предполагается, что различные министерства и ведомства будут участвовать в реализации одного проекта. В таких случаях имеющий надлежащие полномочия и хорошо отлаженный ЦРП, подчиняющийся межведомственной рабочей группе, отвечающей за проведение программы реформ, может быть наделен ответственностью за координацию и организацию процесса реализации соответствующего проекта / соответствующих проектов, финансируемого/финансируемых различными донорами.

С целью сохранения накопленного потенциала рекомендуется пересмотреть шкалу заработной платы сотрудников ЦРП. Улучшение экономической ситуации в стране, увеличение объема донорской помощи, что в свою очередь приводит к увеличению числа проектов, развивающаяся сфера услуг и ограниченное с числом квалифицированных профессиональных кадров являются помехой в деле обеспечения хорошего качества работы существующих ЦРП. Действующая шкала заработной платы, предусмотренная постановлением правительства от марта месяца 2003 года, значительно ниже преобладающих рыночных тарифных ставок оплаты труда квалифицированных специалистов. Так например, самый высокий уровень заработной платы переводчика составляет 250 долларов США в месяц, в то время как переводчики, работающие по принципу свободного найма, получают 50-60 долларов США в день. В связи с этим в рамках многих проектов возникали проблемы, вызванные низким качеством перевода, что существенно замедляло темпы реализации проектов и значительно снижало качество работы. Тот факт, что специалист ЦРП зарабатывает столько же, сколько и администратор (200 долларов США), еще более затрудняет решение задачи по привлечению образованных и опытных людей.

Существует ряд практических мер, которые помогут незамедлительно и без дополнительных затрат активизировать участие отраслевых министерств в процессе реализации проектов: (i) миссии ВБ и АБР должны побуждать сотрудников отраслевых министерств к участию в мероприятиях по наблюдению за ходом реализации проектов и в поездках на места/объекты вместе с работниками ЦРП; (ii) миссии ВБ и АБР должны проводить совместные встречи работников ЦРП и министерств, реализующих проекты в своих или же смежных отраслях, с целью обеспечения надлежащей координации и последовательности мероприятий: например, в таких как сельское хозяйство, ирригация, земельная реформа и решение вопросов, связанных с

задолженностью хлопководческих хозяйств; (iii) с точки зрения найма специалистов ЦРП необходимо разработать критерии отбора таким образом, чтобы опыт работы в соответствующей отрасли имел большую значимость при отборе кандидатур; (iv) ключевые для соответствующей отрасли работники ЦРП технического профиля должны размещаться в здании отраслевого министерства, участвующего в реализации проекта, с тем, чтобы обеспечивать более тесное рабочее взаимодействие с соответствующими организационными структурами и сотрудниками министерства; (v) программы тренингов ЦРП должны планироваться при участии соответствующего отраслевого министерства и сотрудники отраслевых министерств должны иметь возможность посещать такие тренинги; (vi) что касается закрываемых объектов (а) необходимо обеспечить выделение соответствующих бюджетных ассигнований на последующие три года для финансирования расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание объектов, сдаваемых в рамках проектов, и (б) в течение 3 месяцев после закрытия проектов должны проводиться все необходимые процедуры приема – передачи всего имущества и всех завершенных объектов, (vii) при проведении обзорного анализа проектной документации ВБ/АБР и правительству необходимо постоянно держать в поле зрения вопросы, связанные с механизмами реализации проектов, мерами по улучшению институционального развития и обеспечения устойчивости проектов.

В. Меры на среднесрочную перспективу (на период 4-5 лет).

Рекомендуется на экспериментальной основе осуществить интеграцию функции по управлению процессом реализации проектов в рамках системы образования. С учетом наличия и продолжения финансирования системы образования рекомендуется на экспериментальной основе передать функции по реализации, по меньшей мере, одного проекта, финансируемого донорами в области образования, соответствующим подразделением Министерства образования. При этом необходимо обеспечить проведение поквартального обзора хода реализации проекта, чтобы решать возникающие вопросы по мере их возникновения. Отчет об извлеченных уроках должен быть представлен в ходе ежегодного ОПП, который будет проводиться в 2007 году.

При реструктуризации отраслевых министерств и других государственных ведомств рекомендуется уделять особое внимание вопросам повышения их потенциальных возможностей по управлению процессом финансируемых донорами государственных инвестиций. После завершения горизонтального среза (функционального обзора) государственных ведомств центрального уровня, планируется провести вертикальный срез (функциональный обзор) всех министерств для оптимального определения их функций. Вопрос об укреплении потенциала министерств по реализации проектов и внедрении программного подхода к управлению процессом реформ может рассматриваться в ряду приоритетных.

Рекомендуется разработать систему материального стимулирования, нацеленную на привлечение в государственную службу профессионалов, имеющих опыт работы в рамках реализации проектов, финансируемых донорами. В контексте реформы системы государственного управления и с учетом ограниченности бюджетных средств необходимо найти оптимальное решение вопроса по количеству государственных служащих и размеру оплаты их труда. Судя по всему, действующая система государственной службы переукомплектована в кадровом отношении, что снижает эффективность использования имеющихся ограниченных ресурсов, ассигнуемых на оплату труда в системе государственной службы. Низкий уровень заработной платы приводит к оттоку квалифицированных специалистов из министерств и не обеспечивает стимулов для привлечения новых кадров. Принимая во внимание увеличение объемов донорской помощи Таджикистану и высокий спрос на специалистов, имеющих

управленческие навыки, и тех, кто имеет опыт работы в области финансового менеджмента и закупок, мониторинга и оценки, необходимо установить конкурентный уровень заработной платы для таких специалистов (также как это предлагается для специалистов в области информационных технологий).

Усовершенствование системы государственных закупок и управления государственными финансами до приемлемого уровня при полной интеграции этих систем в процесс реализации проектов, финансируемых донорами. Необходимо обеспечить надлежащее проведение в жизнь недавно принятого закона «О государственных закупках», соответствующего международным стандартам с тем, чтобы использовать механизмы государственных закупок страны для осуществления всех закупок в рамках проектов, финансируемых ВБ и АБР, за исключением международных конкурсных торгов. Необходимо уделить особое внимание вопросу повышения потенциала отраслевых министерств и ведомств до соответствующего уровня, чтобы перейти (при минимальных затратах) к реализации проектов государственных инвестиций, финансируемых ВБ, АБР и другими донорами, на основе систем, установленных в стране. Приемлемые с точки зрения международных критериев системы страны будут в существенной степени способствовать внедрению комплексного поотраслевого подхода при осуществлении инвестиций и более интенсивному применению различных средств для достижения целей по обеспечению социально-экономического развития.

2. ОРИЕНТАЦИЯ ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ И УПРАВЛЕНИЯ ПОРТФЕЛЕМ НА ДОСТИЖЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Определение проблемы

При проведении совместного ОПП (2005 г.) были выявлены недостатки по отслеживанию воздействия реализации проектов на достижение целей в интересах развития в процессе наблюдения за ходом реализации проектов и их оценки. Вопрос об управлении проектами, ориентированном на достижение качественных показателей,¹² также обсуждался и согласовывался в контексте Парижской декларации, когда доноры и страны-получатели помощи достигли договоренностей о продолжении применения подхода, ориентированного на достижение качественных показателей, при оказании поддержки в разработке мер политики. Как отмечалось выше, были предприняты определенные меры для улучшения системы отчетности в рамках реализации проектов посредством большей ориентации на достижение целей проекта. Однако практика показывает, что такое воздействие должно отслеживаться не только на уровне каждого отдельного проекта, но также на отраслевом и общенациональном уровне в контексте портфеля проектов.

В рамках разрабатываемого в настоящее время ДССБ2 была принята матрица достижения результатов, в которой обеспечивается взаимосвязь аспектов воздействия государственных инвестиций на уровне отдельных проектов, отраслей и в общенациональном масштабе. Отчасти в связи с отсутствием в рамках государственной системы страны механизмов мониторинга воздействия каждого отдельного проекта и портфеля проектов в целом на социально-экономическое развитие, внимание, в основном, уделяется техническим и операционным аспектам реализации проектов (а именно, вложенных ресурсов и их отдаче), нежели результатам воздействия отдельных проектов и портфеля в целом на развитие страны.

¹² В параграфе 43 Парижской декларации дается следующее определение: “Управление, ориентированное на результаты, означает управление процессом реализации внешней помощи таким образом, чтобы сосредоточить внимание на достижении желаемых результатов и использовании имеющейся информации для усовершенствования процесса принятия решений.

Один из уроков, извлеченные при реализации ДССБ1, заключается в том, что управление портфелем проектов проводилось в отрыве от мониторинга процесса снижения уровня бедности. С учетом общего размера портфелей проектов ВБ и АБР интеграция процесса управления портфелем, ориентированного на достижение качественных показателей, в процесс снижения уровня бедности представляется очень важным вопросом. Естественно, в данном отношении принимается во внимание недостаточный потенциал государственных структур.

Мониторинг и оценка все еще рассматриваются как вопрос “второстепенной важности”. Как показывают результаты обзора проектов в контексте Отчетов по ситуации с реализацией проектов, в рамках многих из них отсутствуют надлежащие исходные показатели, позволяющие оценивать результаты реализации. Также в рамках реализации проектов недостаточно регулярно проводятся мониторинг и оценка. Во многих случаях система мониторинга и оценки, а также потенциала ЦРП, являются недостаточными либо отсутствуют вообще.

Взгляд в будущее – предлагаемые решения

А. Меры на краткосрочную перспективу:

Рекомендуется, чтобы все ЦРП прилагали отчеты о мониторинге и оценке к годовым отчетам о ходе реализации проектов за 2006 год, которые направляются в правительство через соответствующие отраслевые министерства. Предполагается, что отчеты о мониторинге и оценке должны включать исходные показатели по вложенным в проект ресурсам и их отдаче с разбивкой по компонентам, вложенные по компонентам ресурсы и достижение целей проекта, а также определение потенциала в области мониторинга и оценки и (при необходимости) предлагаемые меры для улучшения ситуации.

Рекомендуется, чтобы отчеты ВБ и АБР по реализации проектов обновлялись с целью улучшения качества информации по мониторингу и оценке. Все отчеты по проектам должны обновляться, чтобы обеспечивалось наличие показателей для мониторинга и оценки, и (по прошествии, по меньшей мере, одного года после начала реализации проекта), чтобы иметь показатели достижения намеченных результатов и целей. Также рекомендуется, чтобы в Памятных записках уделялось особое внимание (там, где это возможно) отслеживанию показателей реализации проекта посредством отражения информации по мониторингу и оценке.

Необходимо повышать потенциальные возможности государственных структур по обеспечению ориентации воздействия проектов на социально-экономическое развитие, а также по проведению мониторинга и оценки. Хотя оба Банка провели серию тренингов, связанных с проектами, судя по всему, все еще существует значительная потребность в проведении мер по повышению потенциала ЦРП и министерств/ведомств в обеспечении ориентации на достижение качественных показателей, а также по проведению мониторинга и оценки. Чтобы организовать тренинги для как можно большего количества людей (при эффективном использовании финансовых средств) рекомендуется проводить такие тренинги в стране, и (если возможно, на русском языке).

Обеспечить своевременное начало реализации финансируемой АБР технической помощи по вопросам управления, ориентированного на достижение целей в интересах развития (для более подробной информации см. Приложение 7 по вопросам технической помощи). АБР обязался предоставить Министерству экономики и торговли финансирование в размере 1 миллиона долларов США на техническую помощь для внедрения системы мониторинга и оценки с ориентацией на достижение качественных показателей с целью отслеживания воздействия государственных инвестиций на достижение целей по обеспечению социально-экономического развития в масштабах всей страны в контексте НСР и ССБ. Техническая помощь АБР будет

оказываться параллельно с технической помощью ЕС, которая сосредоточена на отдельных секторах (в частности, образовании и здравоохранении). АБР и ЕС в настоящее время дорабатывают предложения по технической помощи, чтобы начать реализацию в начале 2007 года. Рекомендуется провести обзор первых результатов реализации Технической помощи в ходе следующего ОПП в 2007 году.

С. Меры на среднесрочную перспективу

Необходимо разработать комплексные отраслевые стратегии, ориентированные на достижение качественных показателей и с учетом и задач, поставленных в ДССБ. Во-первых, это позволит заполнить “отраслевой пробел” с точки зрения установления соответствующей взаимосвязки государственных капиталовложений, осуществляемых за счет внутренних средств, с государственными инвестициями, реализуемыми за счет внешней помощи, а также с и отраслевыми задачами, т.е. обеспечить логическую взаимосвязь вложенных в проекты ресурсов, их отдачи и проектных целей с отраслевыми задачами и целями общенационального масштаба. Во вторых, это также позволит усовершенствовать работу министерств и ведомств посредством смещения акцента в их работе с процесса как такового на результаты. В Приложении 3 приводится образец матрицы, включающей механизмы обеспечения такой взаимосвязи.

3. ГАРМОНИЗАЦИЯ

Определение проблемы

Парижская декларация по эффективности внешней помощи требует повысить степень гармонизации, прозрачности и эффективности деятельности доноров на уровне каждой отдельной страны и в глобальном масштабе. Особенно серьезный акцент делается на деятельность доноров в странах, находящихся в уязвимой ситуации¹³, к числу которых принадлежит и Таджикистан. Недостаточная гармонизация действий доноров налагает значительное бремя на правительство, которое работает в контексте проводимых реформ и мер по наращиванию потенциала. Например, гармонизация требований ВБ и АБР в области финансового менеджмента и отчетности в масштабах страны будет способствовать реализации проектов в контексте процесса объединения ЦРП, сокращения их количества и постепенного упразднения. Также хотелось бы отметить большое количество миссий ВБ и АБР, посещающих страну. За последние два года ВБ организовал 288 миссий в Таджикистан, т.е. в среднем 144 миссии в год. В первой половине 2006 года Таджикистан посетили 63 миссии АБР по наблюдению за ходом реализации проектов, включая техническую помощь. Учитывая тот факт, что все миссии планируют встречи с государственными должностными лицами, а также принимая во внимание положительный опыт проведения совместных миссий по энергетике и сектору хлопководства, можно с уверенностью утверждать, что проведение совместных миссий позволит значительно снизить бремя, возлагаемое на отраслевые министерства и ведомства.

Гармонизация является одним из ключевых вопросов программы работы Координационного совета доноров (КСД) по Таджикистану, созданного в 2006 году. КСД способствовал гармонизации взаимодействия доноров с правительством в таких направлениях как разработка ДССБ2, решение вопросов, связанных с задолженностью хлопководческих хозяйств, земельная реформа и развитие частного сектора. В настоящее время ведется подготовка Обзорного документа по развитию частного сектора (ВБ) при тесном взаимодействии и консультациях с

¹³ Когда ситуация в стране характеризуется исключительно слабыми мерами политики, структурами/институтами и слабой системой управления на в целом.

членами КСД. АБР запланировал значительный объем технической помощи в рамках своей программы реализации мер на 2007 - 2008 гг. Это является примером хорошо скоординированной и комплексной помощи доноров. КСД также поддерживает инициативу совместного проведения диагностических исследований. Предположительно, обсуждение платформы для разработки совместной стратегии помощи стране начнется в 2007 году. ВБ и АБР поддерживают инициативу разработки совместной стратегии и будут активно изыскивать возможности применения такого подхода для подготовки следующей стратегии помощи стране. Ряд доноров, предоставляющих помощь на двусторонней основе, также выразили готовность присоединиться к этому процессу.

Осуществлена гармонизация терминологии ВБ и АБР в области закупок. Банки развития, работающие на многосторонней основе (МБР) и Комитет по содействию развитию Организации экономического сотрудничества (КСР/ОЭСР) проработал (в рамках различных технических групп) такие вопросы как сотрудничество доноров, аналитическая работа по каждой отдельной стране, финансовый менеджмент, закупки и экологическая экспертиза. Основная задача каждой технической группы заключалась в разработке (на основе накопленного положительного опыта) комплекса стандартов, принципов или средств, которые могли бы использоваться донорами и странами-партнерами в качестве основы для гармонизации их правил, процедур и практических методов. В результате, техническая группа по закупкам разработала Основной документ по закупкам работ, который был согласован в мае 2006 года. На настоящий момент большинство МБР (включая АБР и ВБ), приняли стандартные документы по проведению МКТ для (i) закупок товаров, (ii) предварительного отбора тендерных предложений по строительным работам (iii) запроса на представление тендерных предложений по консалтинговым услугам, (iv) закупок строительных работ и (v) закупок заводского оборудования (дизайн, поставка и установка). Наряду с этим можно назвать такие инициативы как совместные действия по реформированию системы национальных закупок для обеспечения надлежащего руководства и повышения потенциала в стране, а также использование единой документации и единых процедур в контексте национальных конкурсных торгов. Такая работа охватывает Обзоры системы государственных закупок в стране (ОГЗС), проводимых совместно АБР и Всемирным банком. Кроме того, начиная с 1 апреля 2006 года ВБ и АБР начали применять единую терминологию в области закупок.

Взгляд в будущее – предлагаемые решения

А. Мера на краткосрочную перспективу:

Рекомендации предусматривают внедрение ВБ и АБР механизма, позволяющего осуществлять взаимный обмен информацией о приезжающих в страну миссиях. Это можно сделать посредством ежемесячного взаимобмена информацией о сроках работы приезжающих в страну миссий, (подготавливаемой Постоянными представительствами АБР и ВБ в Таджикистане). Кроме того, рекомендуется направлять письма, информирующие о прибытии миссий.

Рекомендации предусматривают проведение ежеквартальных встреч операционных сотрудников Постоянного представительства ВБ и Постоянного представительства АБР в Таджикистане по обсуждению вопросов портфеля проектов. Оба Банка в кадровом отношении на данный момент хорошо обеспечены местными специалистами в тех областях, которые входят в рамки деятельности обоих Банков. С целью обеспечения обмена информации, улучшения координации в рамках проектных мероприятий, аналитической работы и работы по выработке рекомендаций, а также отслеживания результатов в контексте портфеля проектов рекомендуется регулярно проводить встречи (причем ротация председательствующих, функции которых будут выполнять постоянные представители обоих Банков в Таджикистане, будет осуществляться каждые полгода.

Что касается таких областей как энергетика, сельское хозяйство, включая решение вопроса о задолженности хлопководческих хозяйств, а также образование и здравоохранение, рекомендуется, чтобы соответствующие группы специалистов обоих донорских организаций, работающие в каждой конкретной из упомянутых выше областей, информировали друг друга о планах миссий, технических заданиях и обменивались Памятными записками. Учитывая активное участие обоих Банков в этих областях, а также текущие меры по координации необходимо далее развивать и укреплять сотрудничество. Надлежащее планирование сроков работы приезжающих миссий и координация их работы также будут способствовать снижению нагрузки на правительство.

Рекомендуется обеспечить принцип “одного окна” в соответствующих отраслевых министерствах или ведомствах. С целью обеспечения активного участия таджикской стороны в координации деятельности ВБ и АБР, необходимо обеспечить назначение одного сотрудника руководящего звена в каждом исполнительном агентстве или государственном ведомстве, который будет отвечать за проекты, финансируемые ВБ и АБР. Это не только будет способствовать улучшению координации работы указанных Банков, но и повысит эффективность и действенность координации со стороны государственных органов власти.

В. Меры на долгосрочную перспективу:

Рекомендуется организовать совместную миссию ВБ и АБР по финансовому менеджменту и закупкам для проведения анализа мер, направленных на постепенную гармонизацию процедур закупок и финансового менеджмента в масштабах страны. ВБ осуществил децентрализацию функции наблюдения за системой финансового менеджмента и закупок по проектам и передал ее на уровень региона Центральной Азии; поэтому в настоящее время специалисты в области закупок и финансового менеджмента, отвечающие за проекты, размещаются, соответственно, в Узбекистане и Казахстане. Постоянное представительство ВБ в Таджикистане получило кадровое подкрепление в области финансового менеджмента и закупок. АБР также проводит децентрализацию основных функций по управлению проектами в области закупок и финансового менеджмента. Постоянное представительство АБР в Таджикистане напрямую осуществляет административный контроль за реализацией трех проектов и планирует увеличить число таких проектов до 50% от общего портфеля до 2008 года. АБР также рассматривает вопрос размещения специалистов по закупкам и смежным областям в отдельных «узлах», с целью сокращения времени на решение различных вопросов и улучшения координации действий с другими партнерами, работающими в интересах развития. С учетом инициативы по гармонизации закупок и финансового менеджмента на глобальном уровне, вероятно, будет полезно провести встречу групп специалистов АБР и ВБ, работающих в этой области с целью обсуждения возможностей гармонизации на уровне страны. Например, можно порекомендовать принятие Основного документа по закупкам работ в рамках проектов, финансируемых ВБ и АБР по Таджикистану.

Рекомендуется, используя КСД в качестве платформы, способствовать совместному проведению основной диагностической работы и подготовить план мер касательно совместной стратегии помощи стране. С учетом намерений обоих Банков поддержать применение комплексного поотраслевого подхода в Таджикистане, вероятно, необходимо будет провести ряд основных диагностических исследований в таких областях как государственные закупки и финансовая отчетность. В последний раз ВБ проводил Обзор системы государственных закупок страны и Оценку системы финансовой отчетности страны в 2003 году. Предлагается провести подобного рода оценку совместно. Также рекомендуется начать процесс гармонизации сверху, т.е. на стратегическом уровне, с целью повышения эффективности помощи, предоставляемой Банками стране. Учитывая, что Стратегия помощи стране на принципах партнерства (ВБ) рассчитана на 2006 -2009 гг., а Программа помощи стране (АБР) на 2004 – 2008 гг., вероятно, имеет смысл начать обсуждения в последующие полтора года. Тем временем,

программный отраслевой подход уже апробируется в сельскохозяйственном секторе, причем правительство играет координирующую роль в этом процессе. План действий правительства по реализации стратегии решения вопросов задолженности хлопководческих хозяйств придал новый импульс координации донорской помощи, оказываемой в рамках сельскохозяйственного сектора страны, также подкрепленной работой размещенного в здании Постоянного представительства АБР в Таджикистане советника по координации действий доноров (при финансовой поддержке Министерства Великобритании по международному сотрудничеству). В настоящий момент идет более активное внедрение программного подхода в контексте сельскохозяйственного сектора, чему способствует более конкретизированный и ориентированный на достижение качественных показателей план («дорожная карта»). Такой опыт показывает эффективность применения комплексного поотраслевого подхода в других секторах, которые ждут своего часа.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Образец отраслевой матрицы, ориентированной на достижение результатов

Финансирование (через) МАР

Финансирование
АБР

Цели ССБ	Цели СПС МАР	Цели СПС АБР	Задачи сектора	Меры	Проект модернизации образования	Проект быстрого реагирования - Программа "Образование для всех".	Проект реформирования сектора образования
ОБРАЗОВАНИЕ							
Увеличить охват девочек и мальчиков основным средним образованием до 91%	<p>Рационализация системы распределения и использования средств посредством:</p> <p>1. более справедливого распределения расходов на межрегиональном уровне посредством перехода к принципу подушевого финансирования</p> <p>2. распределения средств для школ на основе подушевого финансирования, по меньшей мере, в одном районе</p> <p>3. повышения уровня участия общин в процессе принятия решений в школах 7 районов</p>		1. Улучшить систему управления в образовании	1.1. Реформировать структуру центральных и местных органов управления образованием, включая проведение функционального анализа МО			
				1.2. Провести картирование образовательных учреждений по всем уровням образования с предложениями о рационализации сети образовательных учреждений		Разработка и проведение картирования. Разработка базы данных связанной с ИСУО.	
				1.3. Разработать организационно-правовые основы институциональной автономии и финансовой самостоятельности гос-х средних образов-х учреждений			
				1.4. Вовлекать родителей и общественность в управление средними образовательными учреждениями	Предоставление тематических грантов местным сообществам		
				1.5. Поэтапно внедрить систему изучения спроса на рынке труда на квалифицированные кадры и внести изменения в количество и структуру подготовки специалистов, выпускаемых системой государственного начального, среднего и высшего профессионального образования			
				1.6. Организовать повышение квалификации работников органов управления образованием		Оказание финансовой и технической помощи центральному Институту повышения квалификации по усовершенствованию программ и учебных материалов для обучения и переобучения управленческих работников и обучение ок. 200 управленческих работников. Укрепление мат.-техн. базы Института. Внедрение системы подушевого	
				1.7. Повысить квалификацию руководителей школ			

						финансирования в программы обучения специалистов всех уровней. Проведение тренинга в 10 районах.	
				1.8. Разработать и на пилотной основе внедрить информационную систему управления образованием и его ресурсами (ИСУО)		Внедрение компьютерных баз данных по подушевому финансированию на пилотной основе в 5 районах. Финансирование разработки и внедрения И3 в центре и 2 регионах. Разработка и проведение обучения. Закупка оборудования для центра и регионов.	
				1.9. Повысить доступность информации о системе образования и ее учреждениях через Интернет для заинтересованных сторон (включая обновление общедоступного портала МО)			
		2. Повысить эффективность системы использования имеющихся ресурсов		2.1. Доработать и утвердить «Концепцию финансирования системы образования РТ до 2015 года»			
				2.2. Продолжить пилотирование системы подушевого финансирования в среднем образовании	Разработка системы подушевого финансирования	Предоставление техпомощи для разработки системы подушевого финансирования	
				2.3. Разработать и реализовать финансово обоснованную новую систему оплаты труда работников сектора образования			
				2.4. Внедрить на пилотной основе процесс среднесрочного бюджетирования сектора образования (более детально в разделе макроэкономики)			
				2.5. Повышение фидуциарного потенциала МО для реализации государственных инвестиционных проектов в сектора образования	Финансирование консультантов ГРП по управлению проектом: по закупкам, обучению, ежегодному аудиту.	Финансирование деятельности МО и ГРП по реализации гранта Финансирование консультантов и аудита.	

				2.6. Совершенствование институциональной и нормативно-правовой и кадровой базы по вопросам осуществления закупок, финансового управления, отчетности и мониторинга финансирования сектора образования	Обучение сотрудников экономического управления МО и районных финансовых отделов вопросам финансирования и экономического анализа		
				2.7. Систематизировать предоставление дополнительных платных услуг в государственных учебных средних образовательных в целях повышения качества и доступности образования			
				2.8. Содействовать развитию частных образовательных заведений через создание благоприятной нормативно-правовой среды, включая совершенствование системы лицензирования и аккредитации			
	Повышение уровня доходимости в начальной школе в семи районах, охваченных рамками программы МАР.		3. Улучшить методическое и кадровое обеспечение системы образования	3.1. Оптимизировать госстандарты образования, учебные планы и программы для всех уровней образования с учётом имеющихся ресурсов и демографического фактора (первый этап)	Разработка модернизированных усовершенствованных учебных планов и программ для 1-5 классов	Разработка модернизированных усовершенствованных учебных планов и программ для 5-6 классов	
3.2. Улучшить систему по подготовке и изданию учебников с точки зрения прозрачности, эффективности и качества				Создание организационной структуры для постоянного усовершенствования и модернизации учебных планов и программ	Создание экспертных групп по модернизации программ обучения с привлечением международных экспертов		
3.3. Подготовить и издать новые учебники по школьным предметам				Разработка, публикация и распространение новых учебников	Публикация учебников и учебных пособий, прошедших оценку независимых экспертов и Национального Совета по учебникам и учебным программам (ок. 1 млн. копий)		

			<p>3.4. Разработать программу переподготовки учителей и модернизировать программы подготовки педагогических кадров</p>	<p>Разработка программы обучения учителей без отрыва от "производства". Финансирование программ обучения, разработанных НПО и программой ПИКС ЮСАИД.</p>	<p>Оказание финансовой и технической помощи центральному Институту повышения квалификации по усовершенствованию программ и учебных материалов для обучения и переобучения учителей и обучение ок. 2400 учителей. Укрепление мат.-техн. базы Института.</p>	
			<p>3.5. Осуществить переподготовку учителей по преподаванию 2-х и более предметов</p>			
			<p>3.6. Повысить квалификацию школьных учителей</p>	<p>Создание школ профессионального роста учителей и финансирование обучения в Институтах повышения квалификации</p>		
			<p>3.7. Создать независимый национальный центр оценки качества общего среднего образования и осуществлять систематическую оценку качества обучения</p>	<p>Распространение опыта пилотной оценки успеваемости учащихся 4 класса</p>		
			<p>3.8. Изучить условия и целесообразность введения единого государственного экзамена</p>			
			<p>3.9. Создавать стимулы для привлечения молодых специалистов (до 30 лет) с высшим и средним специальным педагогическим образованием в образовательные учреждения (предоставление жилья, земельных участков и пр.)</p>			
			<p>3.10. Совершенствовать деятельность учебно-производственных комбинатов в соответствии с концепцией профильного обучения</p>			

				3.11. Разработать и реализовать (в т.ч. через СМИ) образовательную программу для родителей по уходу, воспитанию и обучению детей раннего дошкольного и предшкольного возраста			
		4. Улучшить доступ к образованию девочек и мальчиков, детей из социально-уязвимых групп населения	4.1. Провести исследования по выявлению причин снижения посещаемости школы мальчиками и девочками в городской и сельской местности				
			4.2. Провести исследования по эффективности школьного питания, разработать целевую программу организации школьного питания с учетом региональных особенностей и организовать одноразовое горячее питание для учащихся начальных классов.				
			4.3. Оказать материальную помощь детям из нуждающихся семей на приобретение учебно-письменных принадлежностей, одежды, обуви				
			4.4. Облегчить доступ к получению начального, среднего и высшего профессионального образования для детей-сирот и социально-уязвимой части населения путём установления квот				
			4.5. Усовершенствовать механизм приема девушек и юношей из сельской местности в вузы по квоте Президента с последующей отработкой в ОУ соответствующего района				
			4.6. Установить социальные стипендии для девушек из бедных семей, обучающихся на хорошо и отлично в вузах РТ				
			4.7. Разработать и осуществить комплекс мероприятий по инклюзивному образованию (включение в образовательный процесс детей с ограниченными физическими возможностями) (первый этап)				

Улучшение условий обучения (как предпосылки повышения успеваемости) в школах семи районов (улучшение доступа к учебникам, совершенствование методики обучения и улучшение материально-технической оснащенности школ)	5. Улучшить МТБ сектора образования	5.1. Вести в эксплуатацию новые школы	Разработка нового типового проекта школьного здания, соответствующего новым условиям и строительство 2-х пилотных школ.	Строительство новых школ в случае, если ремонт не представляется целесообразным	
		- строительство школьных зданий			
		- закупка школьной мебели			
		- закупка оборудования для пищеблоков			
		- закупка учебно-лабораторного оборудования			
		5.2. Реабилитировать и отремонтировать существующие школы	Ремонт существующих школ, включая ремонт за счет грантов и пристройку дополнительных классов	Ремонт около 26 школ	
		5.3. Пристроить классы к школам			
		5.4. Издать учебники для школ			
		5.5. Приобрести учебно-лабораторное оборудование для школ	Закупка оборудования	Закупка 30 наборов оборудования для занятий по математике, естественным наукам и физкультуре	
		5.6. Улучшить оснащенность школ компьютерами			
		5.7. Приобрести школьную мебель для школ	Закупка мебели	Закупка мебели для 300 классов	
5.8. Обеспечить школы водой и насосами					
5.9. Принять меры по теплосбережению школьных зданий (частичное остекление и пр.)					
5.10. Построить в школах отдельные туалеты					
5.11. Приобрести оборудование для пищеблоков					

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ИНФОРМАЦИЯ

о ходе исполнения Совместного плана действий Правительства Республики Таджикистан,
Всемирного Банка и Азиатского Банка Развития по результатам
Обзора портфеля государственных инвестиционных проектов.

Проблемы	Описание	Меры	Срок	Ответственный	Текущее состояние реализации мер (на 30.09.06)
1. Уровень устойчивости проектов и обеспечения построения потенциала	ЦРП имеют характер «анклава», созданного для выполнения поставленной задачи. Опыт показывает, что в рамках данного подхода затрудняется институциональное развитие в долгосрочной перспективе, и он не способствует повышению потенциала соответствующих государственных структур.	1. Провести анализ существующих механизмов организации реализации проектов.	30 сентября 2005	ЦКВП, ИА, АБР, ВБ, МФ	Выполнено. Проведен анализ и составлен отчет о совершенствовании механизмов реализации инвестиционных проектов, финансируемых ВБ. Отчет приведен в Приложении 1.
		2. Определить рекомендации практического характера по организации реализации проектов с целью обеспечения устойчивости и построения потенциала.	31 декабря 2005	ЦКВП, ИА, АБР, ВБ, МФ	Выполнено. В рамках отчета определены рекомендации краткосрочного и среднесрочного характера. К основным <i>краткосрочным</i> рекомендациям относятся: (i) по секторальным проектам постепенный переход к подходу «один ЦУП на одно исполнительное агентство», (ii) по много секторальным проектам постепенный переход к подходу «один ЦУП на одно направление реформ». В качестве примера организации процесса реализации рекомендуется по секторальным и много секторальным проектам рассмотреть опыт Проекта усиления национальной системы статистики и Проекта реформирования системы государственного управления соответственно. В <i>среднесрочной</i> перспективе рекомендуется: (i) в зависимости от реализации плана мероприятий по повышению фидуциарного потенциала министерства образования на пилотной основе осуществить интеграцию функции реализации по меньшей мере одного нового проекта в структуру министерства образования, (ii) в рамках

					<p>реструктуризации министерств и ведомств уделить особое внимание построению их потенциала по реализации инвестиционных проектов, (iii) разработать секторальные стратегии ориентированные на достижение качественных результатов и четко увязывающие реализацию проектов с достижением секторальных целей и целей ССБ, (iv) в рамках реализации реформы оплаты труда государственных служащих уделить особое внимание приоритетности установления привлекательных материальных и иных стимулов для привлечения специалистов, имеющих управленческий и фидуциарный опыт работы по проектам, финансируемым МФИ, и (v) в рамках реформирования системы государственных закупок и финансового управления уделить внимание на достижение приемлемости и совместимости разрабатываемых государственных процедур с процедурами МФИ.</p>	
		3.	На основе рекомендации подготовить план поэтапной гармонизации процедур ВБ и АБР по вопросам реализации проектов	31 марта 2006	АБР, ВБ, ЦКВП, ИА, МФ, МЮ	<p>На стадии выполнения. Техническая Помощь АБР ТА-4546-ТАJ «Улучшение координации Внешней Помощи и Управление портфелем заимствований». Данная Техническая Помощь улучшит совершенствование развития и общей эффективности Помощи Таджикистану путём укрепления потенциала Правительства через налаживание координации внешней помощи, гармонизации и управления портфелем заимствований.</p>
		4.	Использовать существующие ЦРП для реализации будущих проектов, до принятия решений о практическом применении выработанных	Незамедлительн о	ЦКВП, ИА, ЦРП, АБР, ВБ	<p>Выполнено. В частности, реализация новых проектов, финансируемых ВБ, АБР и ИБР, по здравоохранению, образованию, борьбе с птичьим гриппом, транспорту и энергетике была возложена на существующие ЦРП.</p> <p>Так, например, на основе существующего ЦРП в энергетическом секторе Постановлением Правительства РТ от 3 июля 2006 года №283 было создано Государственное учреждение «Центр</p>

		рекомендаций.		<p>управления проектами электроэнергетического сектора», в обязанности которого входит реализация проектов финансируемых Азиатским Банком Развития, Кувейтским Фондом Арабского Экономического Развития, Исламским Банком Развития, KfW, Эксим Банком (Китай).</p> <p>В транспортном секторе, в рамках ранее созданного ЦРП, проводится реализация одновременно четырёх кредитных проектов и двух проектов технической помощи.</p> <p>В рамках проекта по снижению энергетических потерь (ВБ) реализация проекта возложена на соответствующие Барки Таджики и Таджики Газ без создания отдельных ЦРП. В рамках проекта по поддержке реформирования системы государственного управления, а также проекта по усилению национальной системы статистики реализация возложена на соответствующими ИА с привлечением консультативной помощи, в частности, по фидуциарным аспектам. ЦРП в качестве отдельного юридического лица со статусом государственного учреждения не образовывались.</p> <p>В то же время по причине необходимости были созданы новые ЦРП, в частности, для реализации Проекта по модернизацию таможни и развития инфраструктуры (АБР), Проекта по реабилитации системы ирригации (АБР) и Проекта регистрации и кадастровой системы земель (ВБ).</p> <p>Планируется возложить реализацию готовящегося проекта реформирования хлопкового сектора, финансируемого ВБ и АБР, на один ЦУП.</p>
--	--	---------------	--	---

<p>2. Использо- вание качествен- ных показателей в рамках реализации, контроля над ходом исполнения и оценки проектов</p>	<p>Правительством обращается внимание в основном на технические и операционные аспекты реализации проектов. Такое положение вещей не способствует связи между результативностью государственных инвестиций и реализацией ДССБ.</p>	<p>1. В отчетах, представляемых ЦРП/АИ на годовой или полугодовой основе в ПРТ, уделять основное внимание достижению целей проектов по развитию.</p>	<p>31 декабря 2005 и затем на постоянной основе</p>	<p>ЦРП/ЦКВП, ИА</p>	<p>Выполнено. Проведено инструктивное совещание с участием руководителей ЦРП по вопросам подготовки годовых отчетов за 2005 год, где все ЦРП получили соответствующую информацию по представлению годовых отчетов с учетом отражения достижений целей проектов.</p> <p>Разрабатываемая Стратегия сокращения бедности на 2007-2009 годы основывается на подходе «ориентация на результаты». В частности, по всем мероприятиям планируется проводить мониторинг результативности. Особое внимание уделяется совершенствованию процесса мониторинга и оценки влияния государственных инвестиций на снижение бедности.</p>
--	--	--	---	---------------------	--

		<p>2. Обеспечить повышение потенциала сотрудников государственных структур, отвечающих за реализацию и контроль за ходом реализации проектов и управление портфелем проектов, в вопросах мониторинга и оценки.</p>		<p>ВБ/АБР, ЦКВП</p>	<p>Выполнено. Многие сотрудники министерств и ведомств за отчетный период прошли обучение в рамках семинарских занятий, проведенных со стороны ВБ и АБР в Таджикистане.</p> <p>В частности, 29 мая – 1 июня 2006 года в Душанбе проведен первый семинар на русском языке по вопросам реализации проектов и операционным процедурам ВБ. На семинаре приняли участие свыше 40 сотрудников министерств, ведомств и ЦУП. Также на русском языке в июле 2006 года в Душанбе в очередной раз для новых ИА и ЦУП проведен трехдневный семинар по вопросам закупок в рамках проектов, финансируемых ВБ. В феврале 2006 года в Бишкеке проведен недельный семинар по вопросам закупок в соответствии с процедурами. В июне 2006 года в Алматы проведен недельный семинар на русском языке по вопросам финансового управления и процедур снятия средств по проектам, финансируемым ВБ.</p> <p>Также сотрудники ЦУП регулярно посещают тренинги на русском языке по фидуциарным вопросам в рамках реализации инвестиционных проектов, финансируемых ВБ, в международном центре в Турине. Сотрудники министерств и ведомств также приняли участие в программах обмена опытом за рубежом, в частности в Женеве и Малави по вопросам мониторинга и оценки проектов.</p> <p>Все проекты АБР включают в себя проектное заключение, а также мониторинг и оценку с результатами.</p>
--	--	--	--	---------------------	--

		<p>3. Обеспечить связь между реализацией проектов с процессом мониторинга реализации ДССБ и достижений ЦРТ.</p>		<p>ЦКВП, ИА, ЦРП, Отдел мониторинга ДССБ</p>	<p>Выполнено. Разрабатываемая ССБ на 2007-2009 основывается на подходе «ориентация на результаты». Матрица мер ССБ основывается на четкой увязке и прослеживании реализации приоритетных мер, отраслевых задач, достижений по отраслям и ССБ в целом. При этом инвестиционные проекты могут охватывать как одну, так и несколько мер в рамках одной или нескольких задач. ЦКВП и Отдел мониторинга ДССБ, ВБ и АБР являются членам координационного комитета по ССБ.</p> <p>В Хатлонской и Согдийской областях созданы пилотные Центры по мониторингу уровня бедности и координации внешней помощи, одной из задач которых является оценка влияния внешней помощи на достижение целей ДССБ и ЦРТ.</p> <p>Также предполагается разработать систему индикаторов хода реализации проектов, которая будет использоваться в рамках отслеживания ЦРТ.</p>
--	--	---	--	--	--

<p>3. Необходимость в разработке процедур по исполнению нового налогового законодательства</p>	<p>1. Возникают вопросы о практической реализации и несоответствии с положениями кредитных и грантовых договоров, заключенных с Банками, по таким моментам, как оплата подоходного налога международными и местными консультантами и сотрудниками ЦРП, уплата социального налога, а также 30-дневный возврат НДС.</p>	<p>1. По причине того, что средства кредитов не могут использоваться на оплату налогов, в частности подоходного и социального налогов, уплачиваемых от источника, обеспечить ЦРП соответствующим объемом встречного финансирования для покрытия данных налогов</p>	<p>Незамедлительно и затем на постоянной основе</p>	<p>Министерство финансов, МГДС, ИА/ЦРП</p>	<p>Выполнено. В соответствии с обновленными параметрами приемлемости финансирования расходов проектов, поддерживаемых ВБ, разрешается, в принципе, покрывать все налоги, кроме НДС, из средств финансирования ВБ.</p> <p>Внесены изменения в НК РТ о замене положения об 30-дневном возврате НДС в рамках финансируемых донорами государственных проектов на их освобождение от уплаты данного налога. (Закон РТ «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс РТ» №114 от 26 декабря 2005 года).</p> <p>ВБ обратился в МГДС по некоторым вопросам, касающимся налогообложения в рамках инвестиционных проектов. Одним из предложений было освобождение проектов от уплаты 15% налога на доходы нерезидентов (юридических лиц). На данный момент ответа на данное письмо не поступило.</p> <p>На данный момент значительных проблем с выделением средств на покрытие вклада Правительства не наблюдается. Сумма освоения средств вклада Правительства за 2005 год составила 11,3 млн. долларов США, что является 75% от необходимых средств. За полгода 2006 года освоение вклада ПРТ составило 4 млн. долларов США, что является 25% от запланированного в Государственном бюджете. В целом в Государственном бюджете на 2006 год запланировано средств в качестве вклада Правительства на сумму 15,9 млн. долларов США. Однако Правительством было обещано, что в случае нехватки средств по итогам результатов реализации проектов в первых трех кварталах 2006 года БУДЕТ выделена соответствующая необходимая дополнительная сумма.</p>
---	---	--	---	--	--

		<p>2. Разработать процедуры по оплате НДС в рамках проектов, т.к. средства кредитов/займов не могут быть использованы для оплаты НДС даже в случае его возврата. Обеспечить проекты соответствующим объемом встречного финансирования для покрытия НДС.</p>	<p>30 июня 2005</p>	<p>МГДС/ МФ</p>	<p>На стадии выполнения. Как показано выше возврат НДС в рамках проектов заменен на освобождение. На данный момент разработан проект Постановления ПРТ об утверждении порядка применения освобождения от НДС.</p> <p><i>Однако является крайне целесообразным ближайшее время отменить часть 3 ст. 237 НК о необходимости принятия отдельных постановлений ПРТ по каждому из государственных инвестиционных проектов на предмет применения освобождения от НДС.</i></p>
		<p>3. Рассмотреть существующие проблемы с подоходным налогом и НДС и предоставить свое видение лучшего решения данной проблемы.</p>	<p>30 июня 2005 года</p>	<p>АБР</p>	<p>Выполнено. Данный вопрос больше не является актуальным в связи с пересмотром политики АБР по приемлемым расходам финансирования АБР</p>

		<p>4. Все документы по закупкам, на которые распространяется действие нового НК, должны быть приведены в соответствие с положениями нового НК, касающимися налоговых обязательств консультантов и подрядчиков.</p>	<p>Незамедлительно и затем на постоянной основе</p>	<p>ИА/ЦРП, ВБ/АБР</p>	<p>Выполнено. Были внесены изменения в некоторые уже реализуемые контракты с консультантами и подрядчиками. Все новые контракты как с международными и местными консультантами и подрядчиками отражают положения НК об оплате подоходного, социального и других налогов.</p>
		<p>5. На ежеквартальной основе проводить рабочие встречи с ЦРП по поводу основных проблем, касающихся налогообложения в рамках проектов.</p>	<p>31 августа, 2005 и затем на постоянной основе</p>	<p>МГДС/ЦКВП, ИА/ЦРП</p>	<p>Выполнено частично. Проведена встреча в МГДС РТ с руководителями и специалистами ЦРП по основным проблемам, касающимся налогообложения. По мере необходимости также проводятся индивидуальные рабочие встречи с руководителями Центров.</p> <p><i>Однако, в целом налогообложение в рамках инвестиционных проектов все еще нуждается в уточнении и практическом разъяснении со стороны МГДС с целью избежания различий в трактовке НК. Целесообразным было бы также в рамках МГДС определить ответственную структуру, которая могла бы на техническом уровне оказывать экспертную помощь сотрудникам ЦУП.</i></p>

4. Процедуры отбора, одобрения и реализации проектов	<p>Процедуры по отбору и одобрению проектов имеют разрозненный характер, к тому же по некоторым моментам они либо отсутствуют, либо не исполняются. Начало реализации проектов имеет зачастую характер чрезвычайности (от случая к случаю). Также отмечается значительная задержка со вступлением кредита/гранта в силу, т.е. имеются трудности с получением юридического заключения по подписанным соглашениям.</p>	<p>1. Разработать единый Порядок (Руководство) привлечения, использования, координации и мониторинга внешней помощи, в том числе с целью упорядочивания процесса отбора, одобрения и реализации проектов.</p>	<p>31 декабря 2005</p>	<p>ЦКВП/МФ/МЭТ/МЮ</p>	<p>На стадии выполнения. Находится на стадии разработки. Премьер-министром РТ (2 ноября 2005 года, №174 (31-5)) создана рабочая группа для разработки проекта Правил «О порядке привлечения, использования, координации и мониторинга внешней помощи». В рабочую группу входят заместители министров юстиции, финансов, экономики и торговли, заведующий правовым отделом, отделом экономических реформ и инвестиций, мониторинга ДССБ и ЦКВП Исполнительного аппарата Президента РТ и соответствующие сотрудники Постоянных представительств АБР и ВБ. В ЦКВП 22 ноября 2005 года с участием членов рабочей группы состоялось обсуждение общей структуры Руководства.</p> <p>В настоящее время проект «Правил привлечения, использования, координации и мониторинга внешней помощи», подготовленный в рамках проекта ТП АБР, направлен ЦКВП в соответствующие министерства, ведомства и местные органы государственной власти с целью их рассмотрения и представления замечаний и предложений.</p> <p>Планируется вынесение проекта Правил на одобрение ПРТ к концу октября 2006 года.</p>
	<p>Отмечается недостаточность кадрового и процессуального постоянства и приемлемости на разных стадиях проекта, таких как подготовка, одобрение, запуск и реализация.</p>	<p>2. В ходе разработки Руководства рассмотреть возможность его гармонизации с процедурами ВБ, АБР и других доноров</p>	<p>31 декабря 2005</p>	<p>ЦКВП, ВБ/АБР</p>	<p>Выполнено. В рамках Правил предусматривается максимальная процессуальная и содержательная гармонизация проектного цикла государства с проектными циклами АБР и ВБ.</p>

	Недостаток знаний ИА и ЦРП процедур правительства и ВБ/АБР, касающихся реализации проектов.	3. Прояснить необходимость ратификации кредитных соглашений по проектам, включенным в Программу государственных внешних заимствований, также по проектам не включенным в нее.	31 августа 2005	МЮ/ЦКВП	<p>Выполнено. Кредитные соглашения по проектам, включенным в Программу государственных внешних заимствований, не нуждаются в ратификации, так как данная Программа ежегодно утверждается Парламентом Республики Таджикистан.</p> <p>Кроме того, вопросы правового регулирования отдельных моментов по данному вопросу также рассматриваются в рамках разрабатываемого проекта Правил о порядке привлечения, использования, координации и мониторинга внешней помощи. В частности особое внимание необходимо уделить процессу одобрения и предоставления полномочий по государственным инвестиционным проектам, финансируемым полностью или частично и грантовых средств.</p>
		4. Создать интернет сайт с регулярно обновляемой информацией и национальным законодательством, относящимся к подготовке и реализации проектов.	30 сентября 2005 года и затем постоянно	ЦКВП, ВБ/АБР	<p>Выполнено частично. Сайт ЦКВП создан, однако он нуждается в доработке. В настоящее время разработана структура сайта, осуществлен отбор организации-разработчика, проведены переговоры, подготовлено ТЗ на создание сайта. Документы по разработке сайта и подписания контракта с разработчиком представлены в АБР и ЦКВП. В случае их одобрения необходимо будет подписать контракт на создание сайта с организацией-разработчиком.</p>

		<p>5. Проводить в стране семинары, посвященные вопросам начала реализации проектов и информирующие ИА и ЦРП о требованиях АБР и ВБ по вопросам закупок, финансового менеджмента и отчетности, а также оперативным вопросам реализации проектов. Проведение подобных семинаров использовать в качестве критерия, показывающего готовность проекта к реализации.</p>	<p>Постоянно</p>	<p>ВБ/АБР ИА/ЦРП, ЦКВП</p>	<p>Выполнено. В ноябре проведен семинар на русском языке и розданы соответствующие материалы по правовым аспектам деятельности ВБ, в частности по вопросам содержания кредитных и грантовых соглашений, правовых аспектов требований Банка по получению одобрений со стороны различных государственных структур на различных стадиях проектного цикла, вопрос налогообложения в рамках проектов, финансируемых Банком и т.д. На семинаре приняли участие представители соответствующих подразделений Министерства юстиции, правового отдела ИА Президента РТ, ЦКВП, МФ и МЭТ.</p> <p>По всем новым проектам, финансируемым ВБ, организуются так называемые семинары по запуску проектов, где соответствующие сотрудники ИА и ЦРП информируются о процессе работы с ВБ и процедурах реализации проекта (закупки, финансовое управление и отчетность, мониторинг и оценка). Статус готовности проекта к реализации с точки зрения наличия ответственных сотрудников, структур, системы финансового управления и отчетности, плана закупок на первый год реализации с соответствующими функциональными обязанностями либо техническими спецификациями являются одними из ключевых критериев оценки проекта ВБ. Данные критерии входят в так называемый «фильтр» готовности проекта (см Приложение 3).</p> <p>23-27 января 2006 года АБР был организован семинар «Разработка и управление проектами, ориентированными на результаты» для сотрудников министерств и ведомств, ЦРП, представителей местных исполнительных органов власти и самоуправления.</p> <p>С 27 по 4 октября 2006 года в Иссык Куле (Киргизской Республике) АБР был организован семинар «Региональное обучение методистов-ориентированными на проектирование и управление проектов» для сотрудников министерств, ведомств, ЦРП.</p> <p>Каждый проект АБР начинается с обсуждения с Исполнительным Агентством/ЦРП Инструкций по администрированию проекта.</p> <p>19.04.2006г. в ЦКВП проведен семинар с главными бухгалтерами ЦРП по заполнению новой формы головной отчетности.</p>
--	--	--	------------------	----------------------------	---

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

ПРОЕКТ

СОВМЕСТНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

правительства Таджикистана, Всемирного банка и Азиатского банка развития

по результатам Обзора портфеля проектов в 2006 году

ВОПРОСЫ	ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ	МЕРЫ	СРОК	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА
1. Устойчивость проектов и воздействие на институциональное развитие	Анализ показал, что с точки зрения краткосрочной перспективы ЦРП выполняют работу, возложенную на них, но использование ЦРП в долгосрочной перспективе сдерживает институциональное развитие, снижает чувство сопричастности со стороны государственных структур, мешает процессу повышения их потенциальных возможностей. В Парижской декларации по эффективности внешней помощи предлагается, чтобы и доноры и страны-получатели помощи старались избегать создания отдельных структур по реализации проектов.	Использовать существующие ЦРП для реализации будущих отраслевых проектов с принятием соответствующих мер по повышению их потенциала	Незамедлительно	правительство / ЦКВП
		В рамках проектов, затрагивающих ряд отраслей/секторов, применять принцип «один ЦРП на одно направление реформ».	Незамедлительно	правительство / ЦКВП
		С целью сохранения накопленного потенциала и обеспечения конкурентоспособности пересмотреть шкалу заработной платы для работников ЦРП.	31 декабря 2006 года	ЦКВП / Минфин
		Миссиям проводить совместные заседания при участии ЦРП и исполнительных агентств по проектам, реализуемым в одной и/или смежных отраслях.	Начать незамедлительно и продолжать в дальнейшем	ВБ / АБР
		Проводить «фильтрацию» всех будущих проектов, включая те, которые находятся в стадии подготовки, чтобы обеспечить нацеленность организационной структуры реализации проектов на институциональное развитие и обеспечение устойчивости проектов.	Начать незамедлительно и продолжать в дальнейшем	ЦКВП / ВБ / АБР

		Реализовать Этап 1 мер в рамках Оценки потенциала системы образования в области финансового менеджмента и закупок, а именно, повышение потенциала Министерства образования.	31 июля 2007 года	Министерство образования/ ВБ
		Провести анализ возможных (и приемлемых с учетом ограниченности бюджетных средств) мер по привлечению в систему государственной службы специалистов, имеющих опыт работы в рамках реализации проектов, финансируемых МФИ.	31 марта 2007 года	Минфин/ЦКВП/ВБ/АБР
		Обеспечить для всех закрывающихся проектов (а) выделение необходимых бюджетных средств на эксплуатацию и техническое обслуживание объектов в течение последующих трех лет и (б) провести все необходимые процедуры приема – передачи всего имущества и всех завершенных объектов	Начать незамедлительно и продолжать в дальнейшем	(а) Минфин/ЦКВП (б) IA/ЦРП, ЦКВП
2. Ориентация на вопросы воздействия проектов на развитие при реализации проектов и управлении портфелем проектов	На уровне отдельных проектов и портфеля в целом основное внимание сосредоточено на технических и операционных аспектах реализации проектов (вложенных ресурсах и их отдаче), а не на итогах реализации каждого отдельного проекта и портфеля проектов в целом и не на воздействии их на развитие. В Парижской декларации заявляется об управлении, ориентированном на достижение качественных показателей, как об основном	Всем ЦРП приложить отчет по мониторингу и оценке к годовым отчетам о ходе реализации проекта за 2006 год, которые представляются в правительство через соответствующие отраслевые министерства.	начать 31 декабря 2006 года, а затем регулярно (ежегодно)	IA/ЦРП
		Обновлять отчеты ВБ и АБР о ходе реализации проектов с целью улучшения качества информации по мониторингу и оценке.	31 декабря 2006 года	ВБ/АБР
		Проводить тренинги для сотрудников правительственных учреждений, исполнительных агентств и ЦРП по вопросам ориентации на воздействие проектов, а также по мониторингу и оценке.	Регулярно	ВБ/АБР

	<p>подходе, который необходимо применять при оказании помощи и разработке мер политики. Мониторинг и оценка все еще остаются вопросами “второстепенной важности”.</p>	<p>Своевременно начать оказание технической помощи по вопросам управления, ориентированного на достижение качественных показателей по обеспечению развития.</p>	<p>31 марта 2007 года</p>	<p>Министерства экономики и торговли/ АБР</p>
		<p>Проводить совместные отраслевые совещания по вопросу взаимоувязки результатов воздействия финансируемых донорами государственных инвестиций на уровне отдельно взятых проектов, отраслей и на общенациональном уровне .</p>	<p>31 декабря 2006 года 31 марта 2007 года</p>	<p>Министерство экономики и торговли/ЦКВП/ВБ/АБР</p>
<p>3. Гармонизация</p>	<p>Недостаточно гармонизированная деятельность доноров представляет собой бремя для государственных органов. В Парижской декларации по эффективности внешней помощи содержится требование о том, что особенно в уязвимых странах деятельность доноров должна быть более гармонизированной, прозрачной и эффективной. Гармонизация принципов/правил и стратегий стоит на повестке дня Координационного Совета доноров в Таджикистане (КСД).</p>	<p>Проводить регулярный обмен информацией о сроках работы приезжающих в страну миссий и письмами, информирующими о прибытии миссий</p>	<p>Начать незамедлительно и продолжать в дальнейшем.</p>	<p>ВБ/АБР</p>
		<p>Ежеквартально проводить заседания с участием местных отраслевых специалистов, работающих в постоянных представительствах ВБ и АБР в Таджикистане.</p>	<p>20 декабря 2006 года</p>	<p>Постоянные представительства ВБ / АБР в Таджикистане</p>
		<p>Проводить обмен планами работы миссий, техническими заданиями и Памятными записками, подготавливаемыми миссиями, работающими в отдельных отраслях.</p>	<p>Начать незамедлительно и продолжать в дальнейшем</p>	<p>ВБ/АБР</p>
		<p>Каждому отраслевому министерству определить одного сотрудника руководящего звена, который будет отвечать за контроль проектов, финансируемых ВБ и АБР.</p>	<p>30 ноября 2006 года</p>	<p>отраслевые министерства/ЦКВП</p>
		<p>Организовать совместную первичную миссию групп специалистов ВБ и АБР по финансовому менеджменту и закупкам с целью обсуждения вопросов гармонизации в масштабах страны.</p>	<p>30 апреля 2007 года</p>	<p>ВБ/АБР/ЦКВП</p>

		Используя КСД в качестве платформы, провести обсуждения с правительством по перспективам и срокам подготовки общей стратегии (ВБ/АБР [плюс другие доноры]) помощи стране на принципах партнерства.	28 февраля 2007 года	ВБ/АБР/ЦКВП
4. Завершение реализации Плана действий, разработанного в ходе ОПП в 2005 году	Пять мер, намеченных в плане действий по ОПП (2005г.) все еще находятся в стадии реализации. Ключевыми вопросами являются налогообложение и процедуры проектного цикла в стране.	Принять изменения в Налоговый кодекс с целью упразднения части 3 Статьи 237 (освобождение от уплаты НДС).	31 декабря 2006 года	Министерство по госдоходам и сборам.
		Издать приказ о применении положения об освобождении от уплаты НДС в рамках финансируемых донорами проектов государственных инвестиций (в соответствии с требованием части 2 Статьи 237 Налогового кодекса).	31 декабря 2006 года	Министерство по госдоходам и сборам.
		Провести обзор предложений ВБ по налогообложению в рамках финансируемых донорами проектов и дать ответ на это предложение.	31 октября 2006 года	Министерство по госдоходам и сборам.
		В рамках консультаций с ВБ/АБР доработать и принять Руководство по привлечению, использованию, координации и мониторингу внешней помощи.	30 ноября 2006 года	правительство/ЦКВП

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Гармонизация процесса закупок и отбора консультантов

Инициативы Банков развития, работающих на многосторонней основе

Реализация совместных инициатив МБР координируется через Руководителей подразделений, занимающихся вопросами закупок (РПЗ), которые начали проводить встречи неформального характера по обсуждению общих проблем в области закупок начиная с 90 годов прошлого столетия. С февраля 1998 года группа начала проводить регулярные официальные встречи согласовывая вопросы гармонизации стандартных тендерных документов, положений антикоррупционного характера и других вопросов, связанных с закупками. По мере работы в рамках этих встреч РПЗ в обсуждение стали включаться вопросы гармонизации правил/принципов, и осуществлялся обмен опытом. Усилия были направлены на поиски общего, нежели на унификацию, в соответствии с задачами поставленными в ходе проведения встречи стран большой семерки в апреле 1998 года. Эти задачи предусматривают продолжение работы по гармонизации, создание устойчивой системы закупок, обеспечение надлежащего руководства в области закупок, и определение эффективных методов с учетом накопленного положительного опыта.

Значительным достижением МБР по гармонизации является разработка стандартных тендерных документов. На данный момент большинство МБР, включая АБР, приняли стандартные документы по МКТ для (i) закупки товаров, (ii) предварительного отбора тендерных предложений по строительным работам, (iii) запроса на представление тендерных предложений по консалтинговым услугам, (iv) закупки строительных работ, и (v) закупки заводского оборудования (проектное решение, поставка и установка). Другие инициативы включали совместную работу по реформированию систем государственных закупок для обеспечения надлежащего руководства и повышения потенциала страны в этом отношении, а также использование единых документов и процедур в рамках национальных конкурсных торгов. Такая работа включает Обзоры системы государственных закупок страны (ОГЗС) проводимых совместно АБР и Всемирным банком.

В 2003, году РПЗ расширил свою работу по гармонизации практических методов, включая гармонизацию правил. Анализ, проведенный членами РПЗ относительно правил закупок, дал основания утверждать, что большинство процедурных аспектов закупок МБР “в основном были гармонизированы”, включая наем консультантов, но в то же время отмечалось наличие разницы, вытекающей из различий в фундаментальных принципах (Например, уставные вопросы, такие как требования относительно правомочных закупок в привязке к вопросу о членстве стран, а также различия относительно привилегий для местных поставщиков). Там, где это возможно, МБР вносят изменения в соответствующие внутренние принципы/правила для достижения конкретных целей по гармонизации. Пересмотренные руководящие принципы АБР в существенной степени согласуются с принципами МБР, в частности, с принципами, применяемыми Всемирным банком, как по существу, так и по форме, включая использование одинаковой или близкой терминология по мере возможности.

Различия требований отдельных банков развития, работающих на многосторонней основе, по вопросу правомочности закупок в части страны происхождения были определены как наиболее существенная из остающихся помех в деле гармонизации правил проведения закупок. Что касается АБР то привязка к условиям относительно членства стран, содержится в Статье 14(ix) Устава, предусматривающей что финансовые средства, предоставляемые АБР, будут

использоваться для закупки только на территории стран-членов этой организации (с возможностью исключений из этого правила, подлежащих одобрению Совета исполнительных директоров при наличии квалифицированного большинства голосов "при наличии серьезных конкретных обстоятельств"). Содержащееся в указанной статье Устава положение, привязанное к членству стран, включаются также в другие инструменты, в частности, такие как Специальный фонд помощи, и в положения Специального японского фонда, в кредитные соглашения и стандартные тендерные документы. Всемирный банк применял правило привязки к членству стран до 2004 года, но затем упразднил эту практику. Межамериканский банк развития продолжает применять это принцип. Европейский банк реконструкции и развития всегда разрешал проводить закупки в глобальном масштабе.

Системы, применяемые в стране

Использование хорошо отлаженных систем страны дает возможность улучшить воздействие проектов на достижение целей в интересах развития, повысить чувство сопричастности со стороны страны-заемщика, упростить оформление и снизить расходы. Доноры, оказывающие помощь в интересах развития, рассматривают сферу закупок как одну из областей, в которых могут использоваться системы каждой отдельно взятой страны. В ходе второго Высшего форума по эффективности внешней помощи, АБР обязался в качестве стороны, подписавшей декларацию, принятую на форуме (Парижскую декларацию) «проводить работу по внедрению взаимосогласованных механизмов, позволяющих осуществлять оценку эффективности, прозрачности и подотчетности систем, применяемых в стране» и "использовать системы и процедуры, применяемые в стране, по мере возможности."

В рамках выполнения решений, принятых на форуме, АБР принимает участие в деятельности рабочих групп для определения задач по принятию систем, применяемых в каждой отдельной стране. В области закупок согласованные задачи, предусматривающие обеспечение такого соответствия в 2010 году определять (i) количество стран, применяющих приемлемые системы закупок или имеющие программы необходимых реформ для создания приемлемых систем, и (ii) процентное отношение партнеров, работающих на обеспечение развития, а также объемы помощи, при предоставлении которой используются системы закупок, применяемых отдельными странами.

Как бы то ни было, АБР поддерживает призыв в рамках Парижской декларации по обеспечению более активного участия стран в реализации правил и практических методов закупок по проектам (включая наем консультантов) и, в конечном счете, по принятию систем, применяемых отдельными странами, там, где это обосновано (с точки зрения наличия потенциала исполнительных агентств, продемонстрированного ими, и ожидаемых выгод в части результатов административного управления проектами. В последующие два года АБР будет активно вовлекать отдельные развивающиеся страны в отлаженный поэтапный процесс выработки (по принципу избирательности) подходов к каждой отдельной стране в данном отношении. Совместно с Всемирным банком и другими донорами АБР будет работать по отбору соответствующих стран и отраслей для проектов, в рамках которых в качестве эксперимента закупки будут проводиться на основе систем, применяемых в конкретной стране.

Что касается Таджикистана, АБР в настоящее время проводит обзорный анализ нового закона о государственных закупках. До проведения закупок по методу НКТ АБР и правительство Таджикистана проведут обзор процедур закупок, применяемых в стране, чтобы обеспечить их соответствие требованиям АБР.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Предложения АБР по технической помощи для формирования системы управления, ориентированной на достижение качественных показателей

Как признается в Парижской декларации по эффективности внешней помощи, приоритеты Таджикистана в области социально-экономического развития должны стать отправной точкой для определения масштаба и интенсивности помощи, которая будет оказываться АБР и ВБ. Вследствие этого одна из мер, предложенных в ходе предыдущего ОПП на долгосрочную перспективу, предусматривает обеспечение взаимосвязки ориентированного на достижение качественных показателей процесса управления на уровне отдельных проектов и всего портфеля в целом с процессом мониторинга и оценки реализации ССБ, чтобы позволить правительству проводить анализ воздействия программ государственных инвестиций, направленных на снижение уровня бедности.

В ответ на это предложение АБР одобрил концепцию технической помощи по усовершенствованию управления, ориентированного на достижение качественных показателей, в поддержку мер по снижению уровня бедности в Таджикистане (июнь 2006 года). В последствии АБР проводил в жизнь подходы и обязательства, принятые донорами с целью оказания помощи правительству в организации системы повышения эффективности государственного сектора. В процессе этой работы образовался консорциум четырех донорских организаций (АБР, ЕС, Шведское агентство международного развития и Министерство Великобритании по международному развитию). Другие доноры, включая Всемирный банк, активно поддерживают этот консорциум.

В настоящее время Таджикистан разрабатывает Национальную стратегию развития (НСР), рассчитанную на десять лет, и среднесрочную Стратегию снижения уровня бедности (ССБ) в контексте программы ООН по ЦРТ. Процесс подготовки НСР и ССБ дает возможность провести в жизнь указанную выше программу.

Усовершенствование механизмов управления в государственном секторе страны с ориентацией на достижение качественных показателей позволит сделать НСР/ССБ мощными инструментами для планирования программ помощи Таджикистану, направленных на развитие, таким образом, чтобы повысить эффективность внешней помощи через более активное участие страны и через координацию усилий доноров, как это предусматривается в Парижской декларации¹⁴. АБР, ВБ и другие доноры, играющие ключевую роль, рассматривают возможности формулирования общей стратегии помощи стране в соответствии с положениями Парижской декларации¹⁵. Национальная стратегия при внедрении механизмов регулярного мониторинга и оценки будет в существенной степени способствовать разработке и реализации общей донорской программы помощи стране и станет основой для координации деятельности доноров.

Намечаемые результаты на 2007 – 2009 гг.:

¹⁵ Управление, ориентированное на достижение качественных показателей всегда будет представлять собой важную замкнутую систему, состоящую из мер политики, механизмов размещения ресурсов и хозяйственной деятельности, которые могут действовать в отрыве друг от друга, тем самым позволяя обеспечивать более высокую эффективность, действенность и подотчетность в процессе социально-экономического развития Таджикистана

Техническая помощь АБР, направленная на формирование системы управления, ориентированной на достижение качественных показателей, в поддержку мер по снижению уровня бедности в Таджикистане, будет включать следующие четыре аспекта:

- **Оценка потенциальных возможностей и меры, направленные на их повышение.** Это означает систематическую оценку имеющегося потенциала правительства по осуществлению управления, ориентированного на достижение качественных показателей, а также реализацию мер по повышению потенциальных возможностей, в частности, проведение практических и теоретических семинаров. Здесь же предусматривается составление глоссария по вопросам управления, ориентированного на достижение качественных показателей (на русском языке), чтобы обеспечить более широкое понимание терминологии и руководящих принципов в этой области, что также может быть использовано в других странах Центральной Азии.
- **Устройство системы управления, ориентированного на достижение качественных показателей.** Структура комплексной системы управления, ориентированного на достижение качественных показателей, будет разработана в привязке к ССБ.
- **Реализация системы.** Система будет внедрена на общегосударственном уровне с целью оценки ее применимости. Сказанное также предполагает меры по повышению потенциальных возможностей, включая обучение без отрыва от работы и внутриведомственное обучение для государственных должностных лиц.
- **Оценка и совершенствование системы.** Будет проведена оценка предложений по внедрению и апробированию всех составляющих указанной системы. Меры по наращиванию потенциала, включая теоретические и практические семинары, будут составлять важную часть этого процесса.