

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ДОПОЛНЕНИЕ 1



THE WORLD BANK

ТАДЖИКИСТАН:

**АКТИВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И
ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ПРОЕКТОВ**

ПОСРЕДСТВОМ

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ

Постоянное представительство Всемирного банка в Таджикистане
Отдел по обеспечению эффективности, регион Европы и Центральной Азии

Сентябрь 2006 года

Сокращения и аббревиатуры

АБР	Азиатский банк развития
ОИИ	Отдел осуществления иностранных инвестиций
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
МАР	Международная Ассоциация развития
ИБР	Исламский банк развития
ФИР	Фонд институционального развития
НГО	Независимая группа по оценке
МФИ	Международный финансовый институт
Минфин	Министерство финансов
НСИФТ	Национальный социальный инвестиционный фонд Таджикистана
OCPS	Операционная политика и услуги, оказываемые странам
PDPG	Программный грант на реализацию мер политики
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ЦРП	Центры реализации проектов
SWAp	Поотраслевой подход

Содержание

I.	Вступление.....	1
	А. Пояснительное обоснование.....	1
	В. Основные вопросы и цель.....	3
II.	Механизмы реализации проектов.....	3
	А. Центры реализации проектов.....	3
	В. Отраслевые министерства.....	7
III.	Последующие шаги	
	А. Меры на краткосрочную перспективу.....	8
	В. Меры на среднесрочную перспективу.....	10
	Приложение 1 Определение типов ЦРП.....	11
	Приложение 2 Механизмы реализации.....	13
	А. Проект укрепления национальной системы статистики.....	13
	В. Проект реформирования системы государственного управления.....	15
	Справочная информация.....	19

“В Парижской декларации по эффективности внешней помощи¹, принятой на высшем форуме в марте 2005 года, еще раз подтверждается позиция доноров, предусматривающая согласование их программ с национальными стратегиями развития стран-заемщиков с учетом имеющихся национальных структур и процедур. В ней решение вопроса сокращения автономно существующих центров реализации проектов (ЦРП) рассматривается в качестве одной из ключевых мер, которые донорское сообщество могло бы осуществить для повышения потенциальных возможностей стран-заемщиков в обеспечении социально-экономического развития и для повышения эффективности внешней помощи.”

Из вступительного слова господина Джеймса У. Адамса, Вице-президента Всемирного банка (отвечающего за операционную политику и вопросы оказания услуг странам-членам) к Директивной записке по управлению проектами.

I. Вступление²

А. Пояснительное обоснование

Таджикистан является уязвимым государством с переходной экономикой, перед которым стоят задачи, связанные со реализацией реформ второго поколения. Вскоре после обретения независимости (в 1991 году) Таджикистан встал перед необходимостью решения серьезных проблем. В области экономики страна должна была преодолевать кризис, связанный с прекращением значительных объемов финансирования из центра, с ухудшением условий с области торговли, с последствиями серьезных стихийных бедствий, имевших место в последующие три года, а также со вспыхнувшей гражданской войной, которая парализовала экономику страны. В период с 1991 по 1999 гг. объем ВВП сократился почти на 60 процентов. Несмотря на высокие темпы экономического роста (около 9% в год) в последующие пять лет и впечатляющих темпов снижения уровня бедности (с 82% в 1999 году до 58% в 2004 году)³, страна все еще является уязвимой. Таджикистан - беднейшая страна среди стран СНГ: в 2005 году объем ВВП на душу населения составил 350 долларов США. Вполне очевидно, что Таджикистану необходимо расширять и углублять структурные реформы для обеспечения положительных результатов в области социально-экономического развития.

¹ Подписано (помимо прочих) Всемирным банком и Республикой Таджикистан.

² Документ подготовлен Азизом Хайдаровым, координатором программ и проектов Всемирного банка в Таджикистане. Информация была также предоставлена Зафером Есевитом (международным консультантом). Ценные рекомендации и помощь оказали Сэлли Зейлон (Советник по операционным вопросам по региону Европы и Центральной Азии), и Джевдет Денизер (Постоянный представитель Всемирного банка в Таджикистане).

³ На основе данных Исследования в области энергопотребления домохозяйствами, 2004 год.

В соответствии с видением развития страны, изложенным в Национальной стратегии развития (НСР) на период до 2015 года, и среднесрочной стратегией, втором Документе по снижению уровня бедности (ДССБ) на 2007-2009 годы, реформирование системы государственного управления является приоритетным направлением реформ. В марте 2006 года Президент страны утвердил Стратегию реформирования системы государственного управления (СРСГУ), направленную на изменение структуры исполнительной власти с целью повышения ее эффективности, действенности и улучшения качества услуг, а также обеспечения доступа населения к этим услугам как на общегосударственном, так и на местном уровне. План-график реализации СРСГУ, включает меры, направленные на упорядочение функций отраслевых министерств и повышение их потенциальных возможностей. В связи со стратегической важностью вопроса о реформировании системы государственного управления как в НСР, так и в ССБ2 (которые в настоящее время дорабатываются правительством при поддержке доноров) это направление рассматривается как ключевой вопрос комплексного характера. В соответствии со Стратегией помощи стране на принципах партнерства (2006-2009 гг.) Всемирный банк предоставляет помощь для реализации СРСГУ посредством финансирования Проекта реформирования системы государственного управления и Программного финансирования на реализацию мер политики.

В стране идет процесс реформирования национальных систем⁴. Новый закон Таджикистана о системе государственных закупок обеспечивает основу для функционирования децентрализованной системы государственных закупок на принципах прозрачности, обеспечения экономичности и справедливости. В настоящее время Государственное агентство по закупкам разрабатывает план мероприятий по реализации указанного закона при поддержке Международного фонда развития. Государственный комитет финансового контроля осуществляет доработку Плана институционального развития, который очерчивает меры по усовершенствованию системы внешнего аудита, по повышению потенциальных возможностей в этой области и обеспечению подотчетности. Предположительно, окончательный вариант этого плана будет подготовлен в ноябре текущего года. Параллельно Министерство финансов завершает разработку стратегии в области внутреннего контроля; принятие этого документа намечено на конец текущего года. Предположительно, комплексная Стратегия в области управления государственной финансовой деятельностью будет разработана в конце марта следующего года при поддержке в рамках Проекта реформирования системы государственного сектора; предположительно, реализация стратегии получит поддержку со стороны различных доноров, включая Банк.

⁴ Национальные системы определены в соответствии с Парижской Декларацией: “Системы и процедуры, установленные в стране, обычно включают следующее (хотя не ограничиваются этим) общегосударственные механизмы и процедуры управления государственной финансовой деятельностью (система финансового менеджмента), бухгалтерского учета, аудита, закупок, механизмы мониторинга достижения результатов”.

Государственные инвестиции, финансируемые донорами, составляют значительную часть ВВП. Общий объем инвестиций в 2004 и 2005 гг. составил соответственно 13,5 и 11,5 процентов от ВВП, при этом государственные инвестиции, финансируемые за счет внешних средств (см. финансируемую за счет донорских средств Программу государственных инвестиций - ПГИ) составили порядка 3,1 и 3,4 процента ВВП соответственно. Доля Всемирного банка и АБР⁵ в финансировании ПГИ составила 55 процентов в 2004 году и 66 процентов в 2005 году, т.е. ≈83 миллиона долларов США и ≈95,4 миллиона долларов США соответственно. Оставшаяся часть от общего объема финансирования ПГИ приходится на Исламский банк развития⁶, Кувейтский фонд и фонд ОПЕС, Европейскую Комиссию, Департамент Великобритании по международному развитию, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (SDC/Seco), Шведское агентство международного развития и ряд других доноров, предоставляющих помощь на двусторонней основе.

В ходе совместного обзора Портфеля заимствований (ОПЗ) по Таджикистану, проведенного Всемирным банком и АБР в 2005 г., нерешенность вопроса о надлежащих организационных механизмах реализации проектов была определена как фактор, негативно влияющий на обеспечение устойчивости проектов и институционального развития. Проведенный Независимой группой по оценке (Всемирный банк) обзорный анализ завершенных инвестиционных проектов по Таджикистану в рамках программы государственных инвестиций, реализованных при финансовой поддержке Всемирного банка, показывает, что только 30 процентов проектов имели существенное положительное воздействие на институциональное развитие и только в отношении 60 процентов есть вероятность того, что они будут устойчивыми (Таблица 1). Эти факты вызвали объективно обоснованную обеспокоенность в правительстве Таджикистана и в Банке в отношении реальной “добавленной стоимости” как результата реализации проектов. В план мероприятий, составленный в рамках совместного ОПЗ (2005 г.) было включено предложение о проведении аналитического обзора существующего механизма реализации проектов и подготовке практических рекомендаций по усовершенствованию этого механизма.

<i>Институциональное развитие</i>	<i>Существенные результаты</i>	<i>Умеренные результаты</i>	<i>Незначительные результаты</i>
Количество проектов	3	6	1
<i>Устойчивость</i>	<i>Существование вероятности</i>	<i>Отсутствие вероятности</i>	

⁵ В целом, начиная с 1998 года АБР предоставил финансовую помощь в размере 261 миллиона долларов США, из них 106 миллионов долларов США освоено. Текущий портфель заимствований включает 11 проектов общей стоимостью в 138 миллионов долларов США, из которых 44 миллиона освоено. АБР оказывает поддержку посредством реализации проектов в области инфраструктуры (энергетики, дорожного хозяйства и ирригации), в социальной сфере (образование и здравоохранение), в области таможенной службы и микрофинансирования.

⁶ В целом, начиная с 1997 года ИБР предоставил финансовую помощь в размере 108 миллионов долларов США, из них 42 миллиона долларов США освоены. Текущий портфель заимствований ИБР включает 11 проектов на общую сумму в 65 миллионов долларов США, из которых 3,2 миллиона долларов США освоено. ИБР в основном осуществляет инвестиционные проекты в инфраструктуру.

Количество проектов	6	4	
---------------------	---	---	--

Таблица 1. Рейтинговые оценки проектов, определенные НГО (Всемирный банк) с точки зрения устойчивости проектов и обеспечения институционального развития

Таджикистан получил существенные объемы финансирования на развитие системы образования со стороны доноров, предоставляющих помощь на многосторонней основе. Помимо финансирования со стороны Всемирного банка в объеме 20 миллионов долларов США на реализацию Проекта по модернизации системы образования и ряда других инициатив в рамках поддержки, Таджикистан в 2006 году получил финансовые средства в размере 9,2 миллиона долларов США в виде гранта от глобального каталитического фонда (в рамках Инициативы быстрого реагирования программы Образование для Всех) на реализацию Национальной стратегии развития системы образования. Страна также имеет возможность получить финансирование в таком же объеме на 2007 год. Инициатива быстрого реагирования также предусматривает меры по повышению потенциала системы образования в части финансового менеджмента и закупок. Банк провел оценку потенциальных возможностей системы образования в области финансового менеджмента и закупок. В результате был предложен подход, предусматривающий работу в два этапа. На первом этапе (2006-2007 гг.) внимание будет сосредоточено на мерах по повышению потенциальных возможностей Министерства образования; второй этап предусматривает меры по повышению потенциальных возможностей системы образования в целом (2007-2008 гг.). Согласно расчетным данным реализация мер в рамках каждого этапа потребует около 420.000 долларов США

В. Основные вопросы и цель

Внимание при проведении анализа было сосредоточено на обзоре действующих организационных механизмов реализации инвестиционных проектов по Таджикистану, финансируемых Всемирным банком. Обзорный анализ механизмов охватывал следующие аспекты: соответствующие правовые акты, действующие в стране, институциональные механизмы в рамках государственной системы управления, общегосударственные и отраслевые меры политики, а также планы реформирования, практика реализации проектов, Стратегия помощи стране на принципах партнерства (Всемирный банк), отчеты по проектам, потенциальные возможности отраслевых министерств и ЦРП. Были проведены встречи с представителями Исполнительного аппарата Президента, всех ЦРП, сотрудниками некоторых ключевых министерств и группами специалистов Всемирного банка, работающими по проектам, с целью получения информации из первоисточников.

Цель документа заключается в том, чтобы после проведения оценки существующих механизмов реализации проектов в Таджикистане подготовить рекомендации с учетом специфики страны на краткосрочную и среднесрочную перспективу, которая будет служить основой для комплекса соответствующих мер, направленных на усиление воздействия проектов в части институционального

развития и обеспечения устойчивости государственных инвестиций, финансируемых донорами, без нарушения принципов быстрой отдачи, прозрачности и экономичности при реализации проектов посредством соблюдения установленных правил финансового менеджмента и закупок, своевременного освоения средств и получения результатов на местах.

Обсуждение результатов анализа, рекомендаций и предлагаемых мер намечается на период проведения ОПЗ (2006 год), что, вероятно, будет отражено в совместном плане мероприятий по ОПЗ. Помимо результатов, намеченных на долгосрочную перспективу, предлагаемые рекомендации также помогут Таджикистану в реализации положений Парижской декларации.

II. Механизм реализации проектов

A. Центры реализации проектов

Появление ЦРП в середине девяностых годов прошлого столетия было обусловлено многими объективными факторами, которые, впрочем, со временем претерпели изменения. Макроэкономическая и политическая нестабильность в стране, резкое падение уровня реальной заработной платы в государственном секторе и, как результат, массовый отток государственных служащих, имевших значительный опыт, привели к резкому снижению потенциальных возможностей отраслевых министерств и других государственных ведомств, игравших ключевую роль. С целью обеспечения своевременной и эффективной реализации проектов, а также с целью соблюдения установленных международными финансовыми институтами защитных мер в области финансового менеджмента и закупок, Всемирный банк и другие международные финансовые институты поддержали идею правительства Таджикистана о создании Центров реализации проектов (ЦРП) вне рамок структуры отраслевых министерств; эти ЦРП имели самостоятельный бюджет и полномочия по реализации проектов, финансируемых донорами. Однако, по мере стабилизации обстановки в Таджикистане до уровня, который обеспечил возможность проведения реформы системы государственного управления, а также по мере увеличения объемов внешней помощи, предоставляемой для финансирования проектов государственных инвестиций, наступило время провести аналитический обзор подхода, используемого в части управления финансируемыми за счет донорских средств проектами, направленными на осуществление государственных инвестиций.

ЦРП делают «свое дело». В целом, ЦРП успешно справлялись с задачами по поставке товаров и услуг, предусмотренных в рамках проектов, и сумели избежать значительных задержек в реализации намеченного (см. Таблица 2). Это подтверждается отчетами НГО, указывающими на удовлетворительные показатели эффективности деятельности страны-заемщика в рамках реализации 7 из 10 закрытых проектов. Освоение средств финансирования также осуществлялось достаточно быстрыми темпами, как показывают данные по выплате средств за

последние три финансовых года: 15,7 процента в 2004 финансовом году, и более 36 и 29 процентов в 2005 и 2006 финансовых годах соответственно, что выше средних темпов освоения средств по региону Европы и Центральной Азии в целом, и по странам Центральной Азии в частности. Необходимо отметить отсутствие проблемных проектов в рамках текущего портфеля заимствований (16⁷ проектов).

Рейтинговые оценки	Крайне удовлетворительно	Удовлетворительно	Относительно удовлетворительно	Неудовлетворительно	Крайне неудовлетворительно
Результат	-	5	4	1	-
Эффективность работы Банка	1	7	-	2	-
Эффективность работы Заемщика	-	7	-	2	1

Таблица 2. Рейтинговые оценки, НГО (Всемирный банк) в части достижения намеченных результатов и эффективности

Все проекты, финансируемые Всемирным банком, реализуются специально созданными для этого структурами. Из пятнадцати реализуемых в настоящее время инвестиционных проектов, финансируемых Всемирным банком, девять реализуются «автономными» или «анклавными» ЦРП, три – частично интегрированными ЦРП, два – полностью интегрированными ЦРП, и один – частично автономной структурой⁸. Полностью интегрированные ЦРП входят в состав государственных структур, занимающихся хозяйственной деятельностью (см. Таблицу 3).

ЦРП «наследуют» проекты. Два ЦРП (по здравоохранению и образованию) уже реализуют вторые полномасштабные проекты. Эти ЦРП принимали участие в разработке замысла и подготовке новых проектов. В области сельского хозяйства (включая ирригацию) один ЦРП реализует целых три проекта. Все «анклавные/автономные» ЦРП (за исключением одного) размещаются в соответствующих отраслевых министерствах.

В одном секторе может существовать ряд ЦРП. Ни один из существующих центров, отвечающих за реализацию проектов, финансируемых Всемирным банком, не обслуживают проекты, финансируемые другими донорами. В соответствии с имеющейся информацией в некоторых секторах (например, в образовании) одновременно 3-4 донора (Всемирный банк, АБР, ИБР и фонд ОПЕС) финансируют проекты, реализующиеся отдельными ЦРП.

⁷ 15 инвестиционных проектов и 1 в рамках кредитования на разработку мер политики.

⁸ См. Приложение 1 (определение типов ЦРП).

Действующие проекты ⁹	Тип ЦРП ¹⁰				Стоимость (млн. долларов США)			Реализующее агентство
	автономный	частично интегрированный	полностью интегрированный	частично автономные структуры	Общая стоимость проекта ¹¹ (a)	Расходы ЦРП ¹² (b)	(b)/(a) %	
1. Проект по развитию муниципальной инфраструктуры.	X				16.50	0.8	5	«Таджиккоммунсервис»
2. Проект общинного и базового здравоохранения	X				17.20	0.64	3.7	Министерство здравоохранения
3. Проект по управлению водными ресурсами Ферганской долины	X				14.20	0.65	4.6	Министерство мелиорации и водного хозяйства
4. Проект по снижению потерь в энергетическом секторе			X		30.00	---	---	Министерство энергетики/ «Таджикгаз»/ «Барки Таджики»
5. Проект по регистрации земли и кадастровой системе	X				10.60	0.77	7	Государственный комитет по землеустройству
6. Проект по общинному с/х и управлению водоразделами	X ¹³				15.29	2.75	18	Центр поддержки приватизации хозяйств
7. Проект по модернизации образования и Проект быстрого реагирования	X				33.4	1.44	4.3	Министерство образования
8. Проект по Частной Энергокомпании Памира			X		26.40	---	---	Частная энерг. компания «Памир Энерджи»
9. Проект по системе водоснабжения Душанбе	X				19.43	0.72	4	«Душанбеводоканал»
10. Второй проект по смягчению проблем бедности				X	18.28	1.85	10	НСИФТ
11. Проект снижения риска прорыва Сарезского озера	X	X			4.29	0.11	2.6	Министерство чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны
12. Проект восстановления сельской инфраструктуры.	X				24.00	2.89	12	Министерство мелиорации и водного хозяйства
13. Проект реформирования государственного сектора		X			5.00	0.41	8	Исполнительный Аппарат Президента
14. Проект по укреплению национальной системы статистики		X			5.10	0.25	5	Государственный комитет по статистике
15. Проект снижения риска распространения птичьего гриппа	X				5.00	0.3	6	Центр поддержки приватизации хозяйств
ИТОГО	7	3	2	1	244.4	13.8	5.6	

Таблица 3. Действующие проекты, финансируемые Всемирным банком – типы ЦРП и их расходы

⁹ За исключением трех (в рамках ФИР) и одного небольшого (в рамках трастового фонда ГЭФ).

¹⁰ Источники информации о типах ЦРП: Департамент операционной политики и предоставления услуг странам-членам, Повышение институционального потенциала в ходе реализации проектов, 2005 год. См. Приложение 2 (определение типов ЦРП).

¹¹ Источник: Документы по оценке проектов.

¹² Источник: Документы по оценке проектов и информация, полученная в соответствующих ЦРП (где таковая имеется).

¹³ Этот проект (Проект восстановления сельской инфраструктуры) и Проект по борьбе с птичьим гриппом реализуются одним ЦРП.

Такая же ситуация наблюдается в секторе здравоохранения, где проекты, финансируемые Всемирным банком и АБР, реализуются двумя отдельными ЦРП.

ЦРП с правовой точки зрения являются самостоятельными и не привязаны к структуре отраслевых министерств. Все ЦРП созданы как государственные учреждения в соответствии с постановлением Правительства и имеют координационные комитеты по проекту, члены которых встречаются регулярно для обеспечения координации проектных мероприятий и проведения мониторинга хода реализации. ЦРП имеют высокую степень самостоятельности в своей текущей работе, в выделении средств из проектного бюджета и управлении людскими ресурсами. В целом, степень координации деятельности и взаимодействия (включая обмен информацией о ходе реализации проекта) ЦРП и соответствующих отраслевых министерств недостаточный, хотя существуют различия в разных областях (например, в сельском хозяйстве уровень взаимодействия недостаточный, в то время как в здравоохранении – хороший).

В ЦРП работают как специалисты технического профиля и специалисты в области финансового менеджмента и закупок. Как правило в состав ЦРП входят директор (назначаемый постановлением правительства), заместитель директора или менеджер проекта, администратор, главный бухгалтер или специалист по финансовому менеджменту, кассир, специалист(ы) по закупкам, специалист по мониторингу и оценке, специалист по информационным технологиям, переводчик(и), профильные специалисты в соответствии со спецификой проекта¹⁴, а также вспомогательный персонал. Отбор сотрудников осуществляется в соответствии с процедурами отбора, установленными Всемирным банком.

Для сотрудников ЦРП установлена шкала заработной платы. Все сотрудники, работающие на полную ставку и включенные в списочный состав ЦРП, получают заработную плату не выше максимального размера, определенного постановлением правительства¹⁵. Механизм и методика установления размеров заработной платы для сотрудников ЦРП нуждаются в уточнении и, возможно, в усовершенствовании с целью обеспечения конкурентоспособности и возможности привлечения квалифицированных кадров. Уровень текучести кадров, как правило, низкий, несмотря на некоторый отток специалистов в другие организации, финансируемые донорами, на которые не распространяется предельный размер заработной платы, устанавливаемый правительством для сотрудников ЦРП¹⁶.

Преемственность между сотрудниками ЦРП и отраслевых министерств слабая. Что касается преемственности, необходимо отметить, что в данном случае не предусмотрен механизм откомандирования сотрудников министерств для работы в ЦРП. Чтобы занять какую-либо должность в ЦРП, сотрудникам отраслевых министерств необходимо уволиться с государственной службы. В среднем, лишь менее 20 процентов сотрудников ЦРП являются бывшими работниками министерств.

¹⁴ Например, специалисты в таких вопросах, как учебники, оценка знаний учащихся, подготовка учителей, совершенствование учебных программ и др. в рамках проекта по образованию.

¹⁵ Постановление правительства №119 от 31 марта 2003 года.

¹⁶ Оклад директора ЦРП (до удержания налогов) составляет максимум 530 долларов США в месяц. Разного рода специалисты зарабатывают 200 долларов США. Для сравнения: заработная плата заместителя министра может составлять около 50-60 долларов США, а специалиста министерства - около 30-40 долларов США в месяц.

В среднем, расходы ЦРП¹⁷ составляют около 6 процентов от общего объема расходов по проекту. Согласно приблизительным расчетным данным расходы на ЦРП в общем объеме финансирования, выделенном Всемирным банком на реализацию инвестиционных проектов, в цифровом выражении составляют порядка 14 миллионов долларов США. Самый высокий уровень расходов на ЦРП связан с проектами, направленными на развитие сельских регионов, что в определенной степени может быть обусловлено применением подходов, предусматривающих опору на местные общины и необходимость значительного присутствия на местах. Есть логическое обоснование сравнительно низкого уровня расходов на ЦРП в рамках повторных проектов или проектов, направленных на полномасштабное внедрение опыта, полученного на пилотной основе, как это видно из показателей по системе образования и здравоохранения. В частности, опыт снижения издержек за счет использования уже существующего ЦРП можно наглядно продемонстрировать на примере системы образования, где ранее созданный ЦРП был использован не только для реализации второго проекта по образованию; на него также была возложена ответственность за реализацию мероприятий в рамках Инициативы быстрого реагирования. Что касается ЦРП по образованию и здравоохранению, расходы на заработную плату сотрудников ЦРП оцениваются на уровне до 70 процентов от общего бюджета, заложенного на расходы по реализации проекта.

Создание так называемых “анклавных” ЦРП в таких уязвимых странах как Таджикистан приводит в долгосрочной перспективе к “искажению”, по двум аспектам: институциональному и функциональному. *Искажения институционального характера* вызваны тем, что в стране, где система государственного управления и государственной службы находятся в стадии становления, создаются дополнительные государственные структуры с исключительными функциями, положением, а также практикой набора персонала и оплаты труда сотрудников. *Искажения функционального характера* вызваны тем, что вместо принятия мер по повышению потенциальных возможностей отраслевых министерств и других государственных ведомств в части исполнения функции управления капитальными инвестициями в соответствующих областях, решение этой задачи передается специально созданным временным государственным учреждениям.

В. Отраслевые министерства

В целом, потенциальные возможности отраслевых министерств по реализации проектов слабые. Министерства не обладают потенциалом для обеспечения действенной и эффективной реализации проектов в рамках ПГИ в связи с оттоком опытных работников руководящего звена и рядовых сотрудников, с наличием устаревшей системы управления людскими ресурсами и информационных систем управления, а также слабостью систем финансового менеджмента, закупок, мониторинга и оценки. В связи с этим во многих случаях эффективность проектов, которые реализовывались государственными структурами, зависела от так называемых

¹⁷ Хотя не всегда можно в достаточной степени отследить, все же были попытки провести расчеты затрат ЦРП [на основании имеющейся проектной документации] как дополнительных операционных расходов, связанных с функционированием ЦРП (и в некоторых случаях местных ЦРП), а именно, заработная плата сотрудников ЦРП, расходы на услуги связи, коммунальные услуги, копирование, аренду помещения, техническое обслуживание техники и приобретение расходных материалов, охрану офиса, транспортные услуги, поездки на места и др.

«анклавных» ЦРП. Однако в некоторых случаях в зависимости от характера проекта, указанную задачу выполняли НПО и частные компании (Сеть развития Ага Хана и частная энергетическая компания «Памир Энерджи» в случае с Проектом частной энергетической компании Памира), Национальный социальный инвестиционный фонд (Второй проект смягчения проблем бедности), государственные предприятия («Таджикгаз» и «Барки Таджики» в случае с Проектом по снижению потерь в энергетическом секторе), а также некоторые лучше ориентированные государственные структуры (Исполнительный аппарат Президента) занимались реализацией проектов при отсутствии самостоятельного ЦРП.

В рамках проектов по государственным инвестициям отсутствует взаимосвязка между аспектами на проектном, отраслевом и общенациональном уровне. Что касается финансируемых донорами проектов государственных инвестиций, в настоящее время преобладают случаи, внимание сосредоточено больше на вкладываемых в проекты ресурсах и получаемых результатах на уровне проектов как таковых, т.е. на вопросах, связанных со скоростью и масштабами освоения средств, количеством завершенных объектов инфраструктуры, количеством людей, прошедших обучение. и т.д. Вопрос о воздействии принимаемых на уровне проектов мер по обеспечению социально-экономического развития остается без должного внимания. ЦРП проявляют надлежащую заинтересованность в обеспечении эффективной реализации проекта, при этом, что касается реализующих государственных структур (министерств и ведомств) в большинстве случаев наряду со слабыми потенциальными возможностями, у них отсутствуют комплексные отраслевые стратегии с четко очерченными отраслевыми задачами, которые в идеале должны способствовать достижению среднесрочных общегосударственных целей по обеспечению социально-экономического развития, установленных ССБ. Необходимо создать логически обоснованные и поддающиеся отслеживанию механизмы обеспечения взаимосвязки вложенных в проекты ресурсов / достигнутых результатов и решенных задач с отраслевыми и общегосударственными целями.

Внимание отраслевых министерств излишне сосредоточено на рутинной работе и они занимаются вопросами государственных инвестиций, осуществляемых за счет средств доноров, в основном по «пожарному принципу». Текущая ситуация в Таджикистане позволяет утверждать, что министерства и ведомства, в основном, тратят свое время и свои усилия на решение бюрократических вопросов и соблюдение бюрократических процедур. Необходимость наличия бюрократических механизмов и процедур для функционирования государственной машины является общепризнанной. Тем не менее, решение вопросов, связанных с бюрократическими процедурами, которые требуют четкого определения и оптимизации, не должно занимать все рабочее время государственных ведомств, оставляя лишь небольшую часть времени на аспекты, касающиеся реформ и отраслевых инвестиций. Практика также показывает, что в связи с отсутствием комплексных отраслевых стратегий (как отмечалось выше) руководство процессом реформ, подкрепленных программой государственных инвестиций при финансовой поддержке доноров, а также контроль над реализацией этих реформ, осуществляется от случая к случаю без надлежащей ориентации на достижение намеченных результатов.

Система государственного управления в целом нуждается в оптимизации/усовершенствовании. На данный момент права, обязанности и

функции отраслевых министерств не определены четко, и система в целом еще имеет некоторые черты, характерные для плановой экономики. Имеет место частичное дублирование и недостаточно четкое распределение функций между отраслевыми министерствами и Исполнительным Аппаратом Президента. ЦРП, создаваемые правительством как самостоятельные государственные структуры, вносят еще больше неясности в уже существующую систему государственного управления, которая сама по себе до некоторой степени не совсем четко отлажена.

Предусматривается, что реализация СРСГУ позволит упорядочить распределение функций государственных ведомств. В настоящее время в рамках Проекта по реформированию государственного сектора проводится горизонтальный срез/анализ на уровне центральных органов государственной власти, в результате чего будут упразднены излишние функции и функции, приводящие к частичному дублированию в деятельности министерств и ведомств, а также Исполнительного Аппарата Президента. В качестве последующего шага предусматривается также оказание поддержки в проведении функционального обзора и реализация вытекающих из него рекомендаций на уровне отдельных министерств/ведомств с целью повышения потенциальных возможностей министерств в условиях ограниченности бюджетных средств.

Продолжается реформирование системы государственной службы. Принятие закона «О государственной службе» и последующее внесение изменений в этот закон, а также создание и укрепление Управления государственной службы Исполнительного Аппарата Президента позволило создать институциональные механизмы и основу для нормативно-правового регулирования в рамках системы государственной службы. Реформирование системы оплаты труда государственных служащих позволило объединить различные надбавки для госслужащих в рамках должностного оклада, увеличить разницу в размере заработной платы госслужащих разных уровней и несколько повысить уровень заработной платы госслужащих в целом. Реформа системы государственной службы нашла поддержку со стороны различных доноров, включая Всемирный банк, который оказывает Таджикистану содействие в этом направлении посредством реализации Проекта по реформированию государственного сектора и Программного финансирования на реализацию мер политики

В свете реформирования системы государственного управления и системы государственной службы правительство проявляет глубокую заинтересованность в повышении потенциальных возможностей министерств и ведомств по реализации проектов. В рамках системы государственного управления широко признается тот факт, что созданные ЦРП необходимо рассматривать как временную меру и что в настоящее время ситуация складывается таким образом, что необходимо подготавливать почву для передачи функций по реализации проектов реструктуризированным / усовершенствованным отраслевым министерствам. Практика также показывает, что в стране накоплена «критическая масса» потенциала для решения вопроса о передаче отраслевым министерствам и ведомствам обязанностей за реализацию программ государственных инвестиций.

III. Последующие шаги

Предлагаемые рекомендации рассчитаны на реализацию в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Рекомендации предусматривают меры, которые позволят предельно снизить экономические и временные затраты, связанные с усовершенствованием механизма реализации проектов. Затраты экономического характера будут обусловлены замедлением процесса реализации проектов и освоения средств, а именно, увеличением срока реализации проектов (i) что приведет к увеличению объема комиссионных сборов, выплачиваемых заемщиком / получателем помощи; (ii) эта же причина обуславливает менее благоприятный прогноз в отношении показателей реализации портфеля заимствований, что в свою очередь, влияет на выделение средств МАР; и (iii) это же приведет к увеличению расходов страны и Банка на меры по наблюдению за ходом реализации проектов.

А. Меры на краткосрочную перспективу

Вряд ли можно рассчитывать на существенные улучшения в краткосрочной перспективе. Вышеприведенный анализ показывает, что нет рецепта, который бы позволил быстро обеспечить значимые изменения к лучшему в области институционального развития и обеспечения устойчивости проектов. Согласно прогнозам даже если правительство и доноры приложат максимум усилий, лишь некоторые отраслевые министерства смогут принять на себя (частично или полностью) функции по реализации своих отраслевых инвестиционных проектов, финансируемых донорами, не ранее 2009 года. Тем не менее, в промежуточный период правительство и Всемирный банк могут предпринять шаги, направленные на ускорение институционального развития, устойчивости проектов и особенно сокращения расходов на реализацию ПГИ.

Что касается финансируемых донорами отраслевых инвестиций, осуществляемых страной, рекомендуется иметь один ЦРП на одно реализующее агентство. Рекомендуется также использовать существующие ЦРП для реализации будущих проектов, постепенно снижая число ЦРП в рамках каждого отдельного сектора. Например, при условии принятия соответствующих мер, направленных на укрепление ЦРП, созданного для реализации Проекта по управлению водными ресурсами Ферганской долины, он мог бы использоваться для всех будущих финансируемых донорами проектов в области ирригации и регулирования использования водных ресурсов. В этом отношении имеет смысл отметить обнадеживающий опыт Узбекистана в отношении ЦРП, осуществляющего реализацию проекта по здравоохранению, финансируемого Всемирным банком и АБР. Этот ЦРП имеет общий отдел, занимающийся вопросами финансового менеджмента и закупок, и два отдела, занимающихся “техническими” аспектами проекта. Руководство ЦРП осуществляет один директор. Согласно расчетам сотрудников Банка экономия средств составляет одну треть от общего объема расходов на реализацию проекта. Таким образом, использование одного ЦРП позволит правительству сэкономить средства за счет снижения долгосрочных издержек, связанных с реализацией проектов, а также существенно улучшить координацию и подотчетность в рамках осуществления отраслевых инвестиций.

Что касается комплексных программ, затрагивающих ряд отраслей, также рекомендуется придерживаться подхода, предусматривающего использование “одного ЦРП на каждое отдельное направление реформ”. В настоящее время

Таджикистан проводит реформы по нескольким затрагивающим ряд отраслей направлениям, которые требуют значительных объемов финансирования, предоставляемого донорами. Эти направления включают реформирование системы государственного управления, развитие частного сектора, реформу системы государственных расходов и системы финансового менеджмента, развитие хлопководческого сектора, земельную реформу. Вполне очевидно, что в связи с многоотраслевым характером вопросов, предполагается, что многие министерств и ведомства будут принимать участие в реализации проектов в указанных областях. В таких случаях ответственность за координацию и реализацию проекта/проектов, Финансируемого/финансируемых различными донорами, можно возложить на слаженно работающий ЦРП, наделенный надлежащими полномочиями и подотчетный межведомственной рабочей группе, отвечающей за соответствующее направление реформ. Точно такой же подход намечается применять для реализации Проекта по модернизации хлопкового сектора, финансируемого Всемирным банком и АБР, где планируется создание ЦРП на базе уже созданной группы по координации проекта, которая будет подчиняться Независимой комиссии по вопросам задолженности хлопководческих хозяйств.

Что касается организации процесса реализации отраслевых и комплексных межотраслевых проектов, рекомендуется соответствующим образом использовать механизм, применяемый в рамках Проекта по укреплению национальной системы статистики и Проекта по реформированию государственного сектора соответственно. В рамках обоих упомянутых проектов не предусматривается создание так называемого «анклавного» ЦРП, создаваемого по подобию государственной структуры, а вся ответственность передается соответствующему отраслевому/государственному ведомству, которое получает техническую поддержку со стороны группы местных консультантов. В рамках проектов межотраслевого характера рекомендуется по возможности передавать вопросы финансового менеджмента и закупок правомочной/имеющей потенциал структуре, возлагая ответственность за вопросы, связанные со спецификой проекта, на группу специалистов технического профиля. Детальное описание механизмов реализации двух вышеупомянутых проектов приводится в Приложении 2.

Помимо вышеупомянутых мер есть еще ряд практических рекомендаций, которые позволили бы повысить уровень участия отраслевых министерств в процессе реализации проектов:

- Миссиям Всемирного банка необходимо побуждать технических работников отраслевых министерств принимать участие в наблюдении за ходом реализации проектов и в поездках сотрудников ЦРП на места;
- Что касается процесса отбора специалистов на должности ЦРП можно предусмотреть некоторые преимущества (в частности, при выставлении баллов) для претендентов, имеющих опыт работы в соответствующей отрасли;
- Ключевых сотрудников ЦРП технического профиля необходимо размещать в соответствующих отраслевых министерствах, чтобы тем самым обеспечить их более тесное взаимодействие в процессе работы с соответствующими структурами и работниками министерств;

- Планирование программ обучения ЦРП можно проводить совместно с отраслевыми министерствами и обеспечивать для сотрудников министерств возможность посещения таких тренингов;
- При проведении обзорного анализа первичных дизайнов проектов, отчетов по оценке работы сотрудников и отчетов о реализации проектов сотрудники руководящего звена Всемирного банка и государственных структур всех уровней должны держать «на контроле» вопросы, связанные с организационными механизмами реализации проектов, с мерами по ускорению институционального развития и с вопросами устойчивости проектов. Обзоры группы по обеспечению качества также могут включать обзорный анализ этих вопросов, рассматриваемых как вопросы, требующие особого внимания.
- Необходимо провести обзорный анализ подходов к реализации, использовавшихся в рамках ранее завершенных проектов, чтобы выяснить, что сработало, что не сработало и почему.
- И, наконец, правительству и Банку необходимо обеспечить проведение тщательной оценки всевозможных подходов к реализации проектов с целью применения в рамках новых предлагаемых проектов в связи с наличием различий в потенциальных возможностях в зависимости от каждого отдельного государственного ведомства. То же самое можно сказать в отношении проектов разной степени сложности. Необходимо также стимулировать применение инновационных подходов.

В. Меры на среднесрочную перспективу

Среднесрочные меры рассчитаны на период от 4 до 5 лет. Важно интегрировать их в контекст реформ системы государственного управления и системы государственной службы, с учетом наличия в стране систем в целом и имеющихся инициатив доноров по оказанию отраслевой поддержки в частности.

Рекомендуется на экспериментальной основе интегрировать функции по управлению реализацией проектов в рамках системы образования. С учетом наличия и последовательного предоставления финансирования в области образования, а также заинтересованности министерства и наличия определенных потенциальных возможностей рекомендуется после завершения первого этапа работы, заключающейся в повышении потенциальных возможностей министерства в области финансового менеджмента и закупок, передать в качестве эксперимента функцию по управлению процессом реализации, по меньшей мере, одного проекта в области образования, финансируемого за счет средств доноров, соответствующим структурам Министерства образования. При этом необходимо обеспечить ежеквартальное проведение аналитических обзоров, чтобы решать вопросы по мере их возникновения. Информация об извлеченных уроках должна быть представлена в материалах по ОПЗ (2007 г.). Конечная цель таких мер заключается в том, чтобы обеспечить реализацию проектов в области образования в контексте поотраслевого подхода министерством в полном объеме уже в 2009 году.

В рамках процесса проведения вертикального анализа и последующей реструктуризации отраслевых министерств и других государственных ведомств

рекомендуется обратить особое внимание на вопросы наращивания их потенциальных возможностей по управлению процессом государственных инвестиций, осуществляемых за счет средств доноров. После проведения горизонтального обзора в рамках функционального анализа центральных органов государственного управления предусматривается проведение вертикального анализа всех министерств с целью оптимизации их функций. Повышение потенциальных возможностей министерств по реализации проектов и внедрение проектного подхода в управлении реформами, как представляется, являются неотложными мерами. Тем не менее, вероятно, это можно будет реализовать не ранее 2009 года.

Необходимо разработать комплексные стратегии, ориентированные на достижение намеченных результатов, с учетом отраслевых стратегических мер, включенных в ДССБ. В первую очередь, это позволит «ликвидировать пробелы» в каждом отдельном секторе в части обеспечения надлежащей взаимосвязки между программой государственных инвестиций, осуществляемой за счет внутренних ресурсов, и той, которая финансируется за счет внешних средств, с отраслевыми задачами, т.е. обеспечить логически обоснованную увязку вкладываемых в проекты ресурсов и получаемых результатов с отраслевыми задачами и общегосударственными целями. Во-вторых, это позволит упорядочить процесс работы министерств и ведомств посредством смещения акцентов в их работе с процесса как такового на достижение результатов.

Система оплаты труда государственных служащих нуждается в дальнейшем совершенствовании для обеспечения конкурентоспособности. В контексте реформы системы государственного управления и с учетом ограниченности бюджетных средств важно определить оптимальное количество государственных служащих и оптимальный уровень их заработной платы. Как представляется, штаты действующей системы государственной службы раздуты и используются неэффективно; это приводит к нерациональному использованию имеющихся ограниченных средств, выделяемых на заработную плату государственных служащих. Низкий уровень заработной платы является проблемой, приводящей к оттоку из министерств квалифицированных кадров, а также сдерживающим фактором с точки зрения привлечения новых специалистов. С учетом увеличения объемов донорской помощи Таджикистану и существенной потребности в профессиональных кадрах, имеющих опыт работы в рамках реализации проектов, финансируемых за счет донорских средств (с организаторскими способностями, со знаниями системы финансового менеджмента и закупок, а также мониторинга и оценки) рекомендуется разработать специальные механизмы стимулирования с целью привлечения таких специалистов в систему государственной службы (также, как это предлагается сделать в отношении специалистов по информационным технологиям). Такие меры можно реализовать в течение одного года.

Совершенствование системы государственных закупок и финансового менеджмента в стране до приемлемого уровня неизбежно приведет к интеграции функций по реализации проектов, финансируемых донорами, в действующие государственные структуры. В рамках разработки соответствующих стратегий и планов мероприятий рекомендуется уделить особое внимание вопросу упорядочения механизмов, относящихся к финансовому менеджменту в стране в соответствии с принятыми на международном уровне стандартами, чтобы они были приемлемыми

для доноров. Особое внимание необходимо уделить наращиванию потенциальных возможностей отраслевых министерств и ведомств до приемлемого уровня с целью быстрого перехода при минимальных затратах к использованию механизмов и процедур, имеющихся в стране, для реализации финансируемых Банком и другими донорами проектов, направленных на осуществление государственных инвестиций. Приемлемые механизмы и процедуры, установленные в стране, также в значительной степени будут способствовать внедрению отраслевого подхода в рамках инвестиционных проектов и обеспечат более широкое использование инструментов экономической политики, направленных на социально-экономическое развитие.

Приложение 1

Типы ЦРП

- **“Автономные” или “анклавные” ЦРП**, как правило, рассматриваются как наиболее серьезная помеха на пути обеспечения долгосрочного институционального развития. Они обычно создаются вне структуры реализующего министерств/ведомства и в их рамках обычно воссоздаются (или даже дублируются) функции министерств, осуществляющих контроль над конкретным сектором, и они обычно наделяются правоспособностью соответствующих министерств/ведомств. Они отвечают за весь процесс реализации “под ключ” и передачу завершеного проекта министерству/ведомству в эксплуатацию.
- **Частично интегрированные ЦРП** частично используют существующие структуры, обеспечивая, таким образом, в некоторой степени повышение их потенциальных возможностей. Например, ЦРП может возглавлять один из руководителей, отвечающих за область, охватываемую проектом, в то время как выполнение некоторых функций и реализация некоторых полномочий обеспечивается через долгосрочную техническую помощь и/или привлечение некоторых специалистов. В другом случае за министерством может быть закреплено руководство как таковое (например, планирование, финансы, администрирование) в то время как за вопросы финансового менеджмента, закупок и отчетности в рамках проектов, финансируемых Банком, отвечают специалисты, с которыми заключается контракт.
- **“Супер” ЦРП**: этот вариант предусматривает наличие автономного или частично интегрированного ЦРП, который осуществляет управление в рамках одной отрасли несколькими проектами (финансируемыми различными донорами), в рамках ряда отраслей при финансировании со стороны одного донора, или смежных проектов в отдельном регионе. Основное отличие от двух первых типов ЦРП состоит в том, что ЦРП этого типа объединяют управленческие функции в рамках проектов, в которых участвует ряд доноров или ряд стран. Хотя наличие такого типа ЦРП не обеспечивает интеграцию функций ЦРП в государственные структуры, такой механизм действительно позволяет сократить количество ЦРП.
- **Частично автономные ведомства** представляют собой структуры вне рамок обычных государственных структур (либо это вновь созданные, либо уже существующие), которые выступают в роли реализующих агентств по различным программам (вновь созданные социальные фонды или самостоятельные “ведомства”). Эти ведомства принимают на себя все функции ЦРП, устраняя, таким образом, необходимость создания дополнительного центра реализации проекта.
- **Полностью интегрированные ЦРП** способствуют институциональному развитию, поскольку ведомство/министерство, реализующее проект, принимает на себя всю ответственность за реализацию проекта, опираясь на свою собственную структуру и своих сотрудников. В некоторых случаях министерства могут поручить определенным сотрудникам осуществление мероприятий по проекту, освободив их от других обязанностей, связанных с работой в министерстве. Полностью интегрированные ЦРП могут получать определенную техническую помощь в конкретных областях, которые требуют дополнительных навыков и знаний.

Приложение 2

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ¹⁸

А. Проект укрепления национальной системы статистики

Учитывая то, что проект направлен на усовершенствование национальной системы статистики, необходимо обеспечить заинтересованность и готовность к участию различных государственных министерств и ведомств. Для этого правительство сформирует Координационный комитет по проекту (ККП). В состав ККП войдут Госсоветник Президента по экономической политике (председатель), Председатель Госкомстата, заместители министров Министерства финансов и Министерства юстиции, которые знакомы с проектом, а также Руководитель ЦКВП. Члены ККП будут проводить заседания дважды в год с целью выполнения основных функций, перечисленных ниже:

- Обеспечение эффективного межведомственного взаимодействия и решение вопросов межведомственного характера;
- Утверждение планов по реализации проекта;
- Осуществление мониторинга и оценки хода реализации проекта (дважды в год);
- Информирование правительства о ходе реализации проекта (ежегодно) и представление предложений по улучшению положения (при необходимости).

Госкомстат будет выступать в качестве реализующего агентства по проекту и будет отвечать за все вопросы, связанные с управлением процессом реализации мероприятий по проекту. Для обеспечения эффективной реализации и проведения повседневной административной работы будет сформирована группа по координации проекта (ГКП) в составе до 5 человек. Для этого Госкомстат наймет координатора проекта, который является специалистом в области управления проектами, специалиста по финансовому менеджменту, специалиста по закупкам и ассистента (возможно также водителя). В частности, эта группа будет заниматься координацией текущих проектных мероприятий, отвечать за отчетность и аудит и обеспечивать соблюдение правил и процедур в области закупок, выплаты/освоения средств, финансового менеджмента. ГКП будет подотчетна председателю Госкомстата или другому уполномоченному лицу и будет выполнять следующие функции:

- a. Взаимодействие с Банком и другими донорами;
- b. Взаимодействие с соответствующими государственными органами на центральном и местном уровне при решении вопросов, связанных с реализацией проекта;
- c. Взаимодействие с соответствующими подразделениями Госкомстата как на центральном, так и на местном уровне по вопросам, связанным с реализацией проекта и МЕРС;
- d. Управление программой мониторинга и оценки в рамках проекта;

¹⁸ Источник: Документы по оценке проекта.

- e. Подготовка отчетов о ходе реализации проекта для обзорного анализа и доработки со стороны Госкомстата с целью представления их в Координационный комитет по проекту;
- f. Обеспечение представления и публикации результатов работы по проекту, в частности помещение этих данных на веб-сайте Госкомстата.

Все другие аспекты проекта будут осуществляться соответствующими сотрудниками Госкомстата при содействии местных и международных консультантов. (См. ниже Рисунок 1, «Механизмы реализации проекта»).

Политика Банка предусматривает постепенное прекращение использования самостоятельных структур, создаваемых для целей реализации проектов. Эта политика нашла свое полное отражение и поддержку в ходе последнего ОПЗ, проведенного совместно правительством, Всемирным банком и АБР. После внутренних дискуссий, а также консультаций и обсуждений с представителями Госкомстата и правительства было принято согласованное решение о применении механизмов реализации, которые использовались ранее в рамках Проекта по укреплению национальной системы статистики, финансируемого за счет средств гранта Тростового фонда на повышение потенциала системы статистики (TFSCB). С учетом хороших потенциальных возможностей по реализации проектов (что было продемонстрировано в рамках предыдущего проекта), а также серьезной заинтересованности/готовности Госкомстата, представляется возможным использование вышеуказанного механизма для обеспечения эффективной реализации проекта и проведения текущей административной работы.

Предусматривается подготовка руководства по реализации проекта, позволяющее разработать комплекс правил, в соответствии с которыми Группа по координации проекта будет управлять проектом с учетом положений Всемирного банка в области финансового менеджмента и закупок. В данное руководство также будет включено следующее: четкое описание функциональных обязанностей для каждого члена указанной группы, схема административно-хозяйственного руководства и разграничение полномочий. Будет разработана соответствующая программа обучения для сотрудников, которая будет включать процедуры по финансовому менеджменту и закупкам, установленные Всемирным банком. Реализация этой программы начнется до вступления проекта в силу, чтобы обеспечить готовность проектной группы к работе уже к моменту вступления проекта в силу. Распределение обязанностей должно способствовать надлежащему разграничению функций, что в результате обеспечит соответствующую подотчетность. Указанная группа будет подготавливать все необходимые отчеты по финансовому менеджменту и закупкам по требованию Всемирного банка и в соответствии с правилами, включенными в руководство по применению установленных процедур.

Такие статьи расходов как заработная плата членов указанной группы, услуги консультантов по проведению мониторинга и оценки, аудитов, обзорного анализа проекта, по подготовке процедурного руководства и руководства по реализации проекта, а также приобретение мебели и оборудования для работы группы по координации проекта будут оплачиваться из средств проекта.

Рисунок 1. Предлагаемый организационный механизм реализации проекта.



В. Проект по реформе системы государственного управления

Организационный механизм реализации проекта представленный на рисунке 1 (см. ниже), был разработан с целью удовлетворения следующих требований:

- Обеспечение в максимально возможной степени соучастия политического руководства в реализации проекта;
- Обеспечение единообразия в части руководства процессом реформирования системы государственного управления и реализации проекта;
- Обеспечение соучастия в проекте и ответственности за его реализацию со стороны отдельных ведомств;
- Создание надежного комплекса сдержек и противовесов в рамках различных элементов системы.

Рисунок 1: Организационные механизмы реализации проекта



Соучастие политического руководства в реализации проекта будет обеспечиваться созданием Совета по руководству проектом (РВ), в состав которого войдут члены Президентской рабочей группы (ПРГ), сформированной с целью разработки стратегии реформирования системы государственного управления. Совет по руководству проектом будет проводить заседания ежеквартально и выполнять следующие функции:

- Обеспечение эффективного межведомственного взаимодействия и решение вопросов межведомственного характера;
- Утверждение планов реализации проекта, планов закупок, бюджета проекта;
- Ежеквартальное проведение мониторинга и оценки хода реализации проекта;
- Утверждение кандидатур членов Группы по координации проекта и специалистов, назначенных в состав оценочной комиссии от каждого министерства.

Единообразие в части руководства процессом реформирования системы государственного управления и реализации проекта будет обеспечиваться наделением Исполнительного аппарата Президента полномочиями по управлению проектом. Таким образом, Исполнительный аппарат Президента будет выполнять функции реализующего агентства по проекту. В соответствии с Указом Президента АР-2017 от 4 января 2006 года на Отдел экономических реформ и иностранных инвестиций (ОЭРИ) возложена ответственность за общую реализацию проекта. В рамках проекта ОЭРИ будет также осуществлять координацию по реализации СРСГУ. Руководитель Отдела будет выполнять функции Директора проекта. ОЭРИ будет подотчетен Совету по руководству проектом в вопросах, связанных с проектом.

Укрепление системы сдержек и противовесов будет обеспечиваться за счет передачи функций по финансовому менеджменту и закупкам Центру по координации внешней помощи Исполнительного аппарата Президента. Это будет сделано для того, чтобы обеспечить передачу функций по финансовому менеджменту и закупкам надлежащей структуре, имеющей потенциальные возможности работы в соответствии с правилами Банка в этой области. Это также соответствует политике в отношении механизмов реализации проектов, согласованных правительством и Банком, которые предусматривают передачу функций по реализации существующим государственным структурам. В соответствии с Указом Президента АР-2017 от 4 января 2006 года ЦКВП будет отвечать за выполнение функций по финансовому менеджменту и закупкам в рамках реализации проекта, а ОЭРИ будет отвечать за определение и реализацию проекта как такового.

Такая модель разделения функций по реализации (на основе модели, использованной в рамках подобного проекта по Армении, финансируемого Банком) позволит обеспечить выполнение функций по финансовому менеджменту и закупкам структурой, отвечающей требованиям, которая, будучи подотчетной реализующему агентству, имеет отдельный правовой статус и таким образом больше подходит для выполнения функций по решению вопросов финансового менеджмента и закупок, чем ИАП. При этом будет нанят один специалист по финансовому менеджменту для проведения дополнительной работы в рамках проекта. Характер взаимоотношений ЦКВП и Отдела реформ в части отчетности определен в Операционном руководстве по проекту.

ОЭРИ ИАП в своей работе будет получать поддержку со стороны Группы по координации проекта (ГКП) в составе государственных служащих ИАП, отвечающих за реализацию проекта, и консультантов, работа которых будет оплачиваться из средств проекта. ГКП будет отвечать за текущее управление проектом. ГКП будет являться неотъемлемой частью ОЭРИ ИАП и будет подотчетна ОЭРИ, ИАП при выполнении следующих функций:

- g. Взаимодействие с Банком и другими донорами;
- h. Взаимодействие с соответствующими государственными органами;
- i. Руководство программой мониторинга и оценки хода реализации реформы государственного сектора в целом и проекта в частности;
- j. Подготовка отчетов о ходе реализации проекта с целью представления их в Совет по руководству проектом для проведения обзорного анализа;
- k. Организация тренинга и консультирования для сотрудников министерства, назначенных для подготовки технических заданий и для участия в оценке предложений;
- l. Обеспечение представления и публикации информации о результатах работы по проекту.

В рамках финансирования, предоставляемого для подготовки проекта, будут наняты консультанты для оказания помощи ГКП в решении текущих вопросов, связанных с реализацией проекта; они начнут работу к моменту проведения переговоров.

Обеспечение соучастия в проекте и ответственности за его реализацию со стороны отдельных ведомств будет подкреплено созданием межведомственных технических групп по четырем основным направлениям реализации проекта. Технические группы, которые будут сформированы из представителей министерств, принимающих участие в реализации отдельных компонентов проекта, будут отвечать за подготовку технических заданий по мероприятиям, которые будут осуществляться в рамках проекта. Эти технические задания подлежат утверждению со стороны Совета по руководству проектом и направлению в Банк для получения подтверждения об отсутствии возражений. Помимо этого указанные технические группы будут отвечать за мониторинг мероприятий, имеющих отношение к области их специализации. С целью обеспечения прозрачности и солидарной подотчетности, список должностных лиц, назначаемых в состав оценочной комиссии от имени каждой технической группы, будет утверждаться Советом по руководству проектом.

Ниже приводится список четырех технических групп:

- Техническая группа 1: Реформа системы государственной службы (Исполнительный аппарат Президента, Управление государственной службы и Институт повышения квалификации государственных служащих)
- Техническая группа 2: Административная реформа (Исполнительный аппарат Президента)
- Техническая группа 3: Потенциал в области регулирования бюджетного процесса (Министерство финансов и Министерство здравоохранения)
- Техническая группа 4: Потенциал в области правового регулирования (Министерство юстиции и отдельные пилотные ведомства)

Технические группы будут официально сформированы к моменту проведения переговоров.

Кроме того, с целью обеспечения эффективного участия в процессе реализации мероприятий по проекту со стороны бенефициаров, до даты утверждения проекта Советом исполнительных директоров Банка каждое отдельное учреждение, принимающее участие в проекте (i) назначит определенное структурное подразделение, которое будет отвечать за реализацию указанных аспектов проекта; (ii) назначит определенных сотрудников, имеющих соответствующий опыт и квалификацию, ответственными за реализацию и контроль указанных аспектов проекта, and (iii) уточнят роль и обязанности указанного структурного подразделения по отношению к ЦКВП и ОЭРИ в части закупок товаров и услуг, а также отбора консультантов для реализации соответствующих аспектов проекта.

Для реализации проекта 1 марта 2006 года было разработано Операционное руководство по проекту, включающее подробное описание вышеуказанных организационных механизмов реализации, представлено в Банк и впоследствии утверждено.

Функции по проведению мониторинга, оценки и информационного обеспечения переданы ОЭРИ. Они включают следующее:

- Отслеживание хода реализации реформы системы государственного управления в целом. Сказанное будет включать разработку системы мониторинга, которая позволит отслеживать процесс реализации основных мер по реформе системы государственного управления на основе объективных данных;
- Разработка механизмов эффективной системы информационного обеспечения по ключевым задачам и достигнутым результатам в рамках реформ. Будет осуществляться разработка и проведение четкой системы информационного обеспечения в поддержку реализации реформы системы государственного управления, а также компания в прессе по мероприятиям проекта.
- Проведение обзоров для отслеживания процесса реализации проекта. Сказанное позволит проводить мониторинг и оценку проекта, включая модификацию и реализацию системы оказания услуг, работу должностных лиц и проведение других аналитических исследований, которые обеспечат мониторинг и оценку хода реализации проекта.

Справочная информация

1. Департамент операционной политики и оказания услуг странам-членам, Директивная записка по управлению проектом (приложение I), усовершенствование систем и повышение институционального потенциала страны в ходе реализации проектов, октябрь 2005 года
2. Всемирный банк, Таджикистан, Стратегия помощи стране на принципах партнерства, октябрь 2005 года.
3. Президент Республики Таджикистан, Указ, План мероприятий (Стратегия) по реформированию системы государственного управления, 4 февраля 2005 года
4. АБР, Оценка системы государственного управления страны, Республика Таджикистан, декабрь 2004 года
5. Всемирный банк, Таджикистан, Аналитическая записка по системе оплаты труда государственных служащих и работников бюджетных организаций, декабрь 2005 года
6. Всемирный банк, Республика Таджикистан, Отчет по оценке системы закупок страны (ОСЗС), декабрь 2003 года
7. Всемирный банк, Таджикистан, Оценка системы финансовой отчетности страны, июнь 2004 года
8. Всемирный банк, Республика Таджикистан, Второе исследование по оценке уровня бедности в стране, январь 2005 года.
9. Всемирный банк, Республика Таджикистан, Обзор системы государственных расходов и институционального развития, декабрь 2005 года.
10. Совместный обзор Портфеля заимствований по Таджикистану (Всемирный банк и АБР), июнь 2005 года.
11. Всемирный банк, Таджикистан, Программный грант на реализацию мер политики, май 2006 года.
12. Всемирный банк, Республика Таджикистан, Проект реформы государственного сектора, апрель 2006 года.
13. Всемирный банк, Таджикистан, Проект укрепления национальной системы статистики Таджикистан в интересах развития и снижения уровня бедности, май 2006 года.
14. Правительство Республики Таджикистан, Постановление #119, 31 марта 2003 года “Об установлении единой шкалы оплаты труда работников центров реализации проектов”
15. Парижская декларация по эффективности внешней помощи, Париж, высший форум, 28 февраля – 2 марта 2005 года.
16. Правительство Республики Таджикистан, Национальная стратегия развития на период до 2015 года, проект, июль 2006 года.
17. Всемирный банк, Республика Таджикистан: Отчет по оценке потенциала сектора в области финансового менеджмента и закупок, проект, 1 августа 2006 года.
18. Правительство Республики Таджикистан, Постановление №204 “О принятии Программы государственных инвестиций Республики Таджикистан на 2005-2007 гг.”, 6 июня 2005 года.

ДОПОЛНЕНИЕ 2

Отдельные показатели готовности по проектам, финансируемым ВБ	Этап проекта	Применимость ?		Готовность?		ЧТО НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ, КОМУ И СРОКИ
		Да	Нет	Да	Нет	
Создана и работает команда сотрудников, ответственных за реализацию проекта: <ul style="list-style-type: none"> • Основной персонал нанят (менеджер/координатор, специалисты по финансовому менеджменту, закупкам, мониторингу и оценке) • Имеется организационная структура, согласованы функциональные обязанности, штатное расписание, приказы о назначении 	Оценка					
Разработана система мониторинга и оценки <ul style="list-style-type: none"> • Установлены исходные показатели; согласованы показатели деятельности; разработана система сбора данных • Завершено Приложение I к Документу по оценке проекта, готовое перейти в Отчет о статусе проекта 	Оценка					
Согласованы и задействованы механизмы закупки и финансового менеджмента: <ul style="list-style-type: none"> • Подготовлено процедурные руководства (по финансовому менеджменту и закупкам, включая нормативные защитные механизмы) • Реализованы рекомендации по оценке организационной структуры • Подготовлен план закупок; разработаны механизмы финансового менеджмента; согласованы процедуры проведения аудита • Согласованы механизмы выплаты средств для со-финансирования и административные механизмы осуществления совместного финансирования В рамках крупных проектов: <ul style="list-style-type: none"> • Подготовлены удовлетворяющие критериям тендерные документы для внедрения и апробирования систем финансового менеджмента и закупок, включая план обучения персонала 	Переговоры					
Согласован план реализации проекта на первый год: <ul style="list-style-type: none"> • Реалистичный с точки зрения потенциала в области финансирования и реализации • Согласовано Письмо о политике развития (до представления Совету Исполнительных директоров) 	Переговоры					
Выделены средства по вкладу Правительства на первый год реализации: <ul style="list-style-type: none"> • Государственным годовым бюджетом предусмотрено выделение средств • Механизмы для своевременного выделения средств (возможно, счет проекта) 	Переговоры					
Подготовлены планы получения земельных наделов: <ul style="list-style-type: none"> • Согласованы механизмы финансирования для получения земельных наделов • Согласованы механизмы выделения земли общинами 	Переговоры					
Решены вопросы разработки нормативных защитных механизмов и информация о них представлена <ul style="list-style-type: none"> • Утверждены Сводная таблица защитных механизмов (до предоставления Документа по концепции проекта; пересмотрены в ходе оценки) и информация по документам, связанным с нормативными защитными механизмами, представлена до проведения оценки проекта • Высланы извещения, например, заинтересованным странам, подпадающим под влияние проекта • Решены вопросы релевантных нормативных защитных механизмов • План охраны окружающей среды и другие мероприятия в продолжение работы, отраженные в расходной части бюджета по проекту 	Оценка					

Завершена и начата реализация оценки институционального и социального потенциала <ul style="list-style-type: none"> • Результаты оценки учтены при проектировании дизайна проекта и стоимости проектных мероприятий • Основные элементы включены Соглашение о кредите, направленном на развитие (в ходе переговоров) 	Оценка					
Подготовлены контракты на предоставление консультационных услуг <ul style="list-style-type: none"> • Согласованы технические задания, подготовлены тендерные документы 	Переговоры					
Контракты на предоставление товаров и услуг подготовлены для подписания: <ul style="list-style-type: none"> • По меньшей мере в рамках 20% объема кредита по проекту • Для первого года реализации 	Переговоры					
Определены стороны, письменные обязательства в области со-финансирования	Переговоры					
Как можно меньшее количество условий, связанных с эффективностью <ul style="list-style-type: none"> • «Стандартных» условий не существует, но необходимо подумать о банковском счете (первоначальный вклад как условие эффективности) и юридическое заключение • Ограниченное количество условий, «привязанных» к конкретным датам 	Переговоры					

Категория	Критерии* готовности проектов, финансируемым АБР	Ситуация/принятые меры				
		MRM ¹⁹	SRC ²⁰	Loan negs ²¹	Board circ. ²²	
1	Директор проекта и сотрудники по проекту	Назначение директора проекта и ключевых сотрудников по закупкам (например, бухгалтер и специалист по закупкам) на период сбора данных или оценки проекта				
2	Закупки	(а) План закупок должен быть подготовлен Исполнительным агентством (при содействии АБР) для закупки товаров, строительных работ и консалтинговых услуг до проведения переговоров по кредиту. (б) Должен быть завершен процесс подготовки тендерных документов по консультантам, которые будут работать по реализации проекта, включая проведение оценки технических предложений (по возможности) до проведения переговоров по кредиту. (с) Тендерные документы для первых контрактов на закупку товаров и услуг должны быть оформлены, до переговоров по кредиту (по мере возможности). (д) Подтверждение о наличии квалифицированного специалиста по закупкам в государственном ведомстве должно быть представлено до проведения каких-либо дальнейших мероприятий по закупкам.				
3	Наличие средств бюджета проекта	До проведения переговоров по проекту необходимо обеспечить получение средств бюджета проекта на первый год реализации и подтверждение обязательств правительства о выделении вклада правительства на первый год реализации проекта				
4	Получение земли	Участки земли для первого года реализации проекта/строительства должны быть получены (без какого либо обременения), при возможности, до проведения переговоров по кредиту.				
5	Мониторинг	Необходимо обеспечить подготовку показателей и механизмов для мониторинга и оценки и утверждение их правительством. • Показатели должны быть разработаны на момент оценки проекта и должны представлять неотъемлемую часть дизайна проекта. • Бюджет и назначения лиц, ответственных за проведение мониторинга, должны быть согласованы с правительством				
6	Одобрение правит./заемщика	Должно быть получено одобрение проекта со стороны правительства. • В странах Центральной Азии это может быть постановление				
7	Даты подп. и вступл. кред. в силу	Группы сотрудников, занимающихся оформлением каждого отдельного проекта, должны докладывать в рамках процесса оформления об ожидаемых датах подписания и вступления кредита в силу.				

* Возможны корректировки в рамках применения этих критериев в зависимости от каждой отдельной страны и каждого отдельного проекта.

¹⁹ MRM - Заседание руководства банка по рассмотрению/обзору проектов

²⁰ Комиссия в составе сотрудников Банка по рассмотрению/обзору проектов

²¹ Переговоры по кредиту

²² Выдача материалов по проекту членам Совета директоров банка для ознакомления