

разведки и ратифицировал основные Конвенции ООН<sup>17</sup>, относящиеся к вопросам отмывания денег и финансирования терроризма. В ходе данных семинаров рассматривались роль и функции Подразделения финансовой разведки, проводилось обучение по вопросам международных обязательств в рамках БОД/ФТ и изучался передовой опыт в данной сфере.

**36. Группа ВБ тесно работает с МВФ по вопросам, связанным с макроэкономической стабильностью и управлением экономикой.** Правительство всецело сотрудничает с МВФ, в особенности над пересмотром Статьи IV Соглашений, и получает положительные результаты от непрерывного Технического содействия, предоставляемого МВФ. Международная финансовая корпорация (МФК) совместно с Правительством работает над устранением нормативных препятствий к развитию благоприятной предпринимательской среды для малых и частных предприятий и над улучшением законодательной базы ипотечного кредитования. МФК также сотрудничает с частным сектором по вопросам улучшения доступа малых и частных предприятий к финансированию. Финансирование региональных консультативных программ МФК, таких как программы ипотечного кредитования и консультирования по вопросам банковских услуг для МЧБ, осуществляется трастовыми фондами МФК, Государственным секретариатом Швейцарии по экономике (SECO) и Правительством Нидерландов.

#### **IV. РАБОТА БАНКА В УЗБЕКИСТАНЕ: УСВОЕННЫЙ ОПЫТ**

##### **A. Историческая справка**

**37. На протяжении многих лет Всемирный банк работал в Узбекистане в непростых условиях.** В предыдущей Стратегии содействия стране (2002-2004 гг.) была предпринята попытка создания системы проведения диалога по мерам политики и введения условий по мерам политики для различных сценариев Стратегии. Данный подход оказался неэффективным, учитывая принятую правительством стратегию постепенного развития. Условия по мерам политики зачастую рассматривались как навязываемые внешние условия, и потому со стороны государственных структур не было всецелой заинтересованности в программе работы. К тому же, поскольку потребности Узбекистана во внешнем финансировании были невелики, было мало стимулов к активному сотрудничеству с Банком в тех сферах, к которым у Правительства не было явной заинтересованности. Реформы, которые имели место, происходили в результате постепенного усвоения опыта, полученного в ходе технического содействия и работы по инвестиционным проектам на протяжении ряда лет, а также медленного, но неизменно нарастающего чувства ответственности и заинтересованности правительства и создания критической массы для реформ. Поскольку в последние несколько лет был отмечен высокий уровень макроэкономических показателей и экономический рост, Правительство считает свою

---

<sup>17</sup> Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ; Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма; и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Конвенция Палермо).

стратегию успешной. Соответственно, у него нет весомых причин для радикального пересмотра стратегии в ближайшем будущем.

## **В. Промежуточная стратегия**

38. **Стратегия содействия стране была подготовлена для обсуждения на Совете исполнительных директоров в 2005 году, но в конечном итоге, поскольку возникли вопросы по поводу эффективности содействия по вопросам развития в рамках предложенной программы, была преобразована в промежуточную программу действий (Записка по промежуточной стратегии (ЗПС)), одобренную в июле 2006 года.** ЗПС предусматривала финансирование одного проекта, оказание технического содействия, а также аналитическую и консультативную поддержку разработки СПБН и привлечения местных заинтересованных сторон для повышения эффективности деятельности по развитию. В рамках программы МФК предоставлялись консультационные услуги, направленные на улучшение предпринимательской среды и законодательства, а также облегчение доступа малых и частных предприятий к финансированию и создание базы для развития ипотечного кредитования. ЗПС должна была дать Правительству и работникам Банка непосредственную возможность для совместной работы по вопросам, где имеются различные точки зрения, и одновременно с непрекращающимся тесным сотрудничеством в рамках реализации текущих заемных проектов. Ключевой задачей для Промежуточной стратегии была процедура определения готовности к возвращению к стандартной программе содействия.

39. **Правительство и Банк договорились об оценке результатов по следующим основным контрольным показателям, которые планируется достичь в краткосрочном периоде:** (i) завершение подготовки ДССБ/СПБН; (ii) устойчивое управление макроэкономической ситуацией; (iii) повышение эффективности исполнения портфеля проектов; и (iv) обеспечение своевременного доступа к данным. Было решено, что для продолжения деятельности будут оцениваться результаты реализации Промежуточной стратегии в целом, вместо того, чтобы рассматривать результаты работы в каждой отдельной сфере. В дополнение было согласовано проведение совместной с Правительством оценки государственного управления в секторе, определенном правительством, и в котором Всемирный банк активно задействован (здравоохранение).

40. **Кроме того, в ходе подготовки ЗПС Банк совместно с Правительством оценивал приоритеты будущих реформ относительно стратегических планов самого Правительства.** В качестве руководства для такой оценки в ЗПС были отмечены незавершенные структурные реформы в виде перечня необходимых стратегических мер. Документ обращал внимание на то, что в результате диалога приоритеты могут сместиться. Однако, как уже было в случае с поставленными в предыдущей Стратегии содействия стране условиями, Правительство высказало мнение, что, несмотря на отсутствие принципиальных расхождений по вопросу необходимости дальнейшего развития в указанных областях, график осуществления многих реформ еще не согласован на внутреннем уровне. Соответственно, закрепить такой график в ЗПС не представлялось возможным. В этом контексте стратегические меры, описанные в ЗПС, явили собой основу для организации диалога по мерам

политики с властями, охватившего вопросы управления, мониторинга бедности, стратегии развития сельского хозяйства, вопросы финансового сектора, предпринимательской среды и торговли.

### **С. Успехи в рамках Промежуточной стратегии**

41. **По всем четырем контрольным показателям были достигнуты запланированные результаты.** Правительство разработало и утвердило СПБН. Управление макроэкономической ситуацией было осмотрительным и стабильным, а темпы экономического роста - высокими. В реализации портфеля проектов были значительные улучшения, хотя излишне бюрократические процессы по-прежнему замедляют ход работ по реализации. Несмотря на то, что статистические данные по-прежнему предоставляются нерегулярно и не в полном объеме, Правительство старалось реагировать на запросы о предоставлении данных. И в заключение, диалог и сотрудничество, установленные в рамках оценки государственного управления в секторе первичного здравоохранения, были успешными.

42. **В ходе периода ЗПС Правительство Узбекистана преуспело в сохранении и укреплении макроэкономической стабильности.** Правительство продолжало следовать последовательным курсом реформ, принятым после обретения независимости, и достигло успехов в ряде областей структурных реформ, закрепленных в ЗПС. Хотя успехи были не такими значительными, как планировалось, в ряде сфер, в которых Правительство взяло обязательства продолжать работу в краткосрочный период ЗПС, были сделаны дальнейшие шаги. К примеру, успехи были отмечены на начальном этапе подготовки к приватизации одного из основных государственных банков (Асака банк), в начале приватизации городских земель, в завершении преобразования колхозов (ширкатов) в частные фермерские хозяйства на арендованной земле в национальном масштабе. Следует также отметить постепенное, но очевидное улучшение предпринимательской среды для малых и частных предприятий (снижение налогов, количества проверок и требований отчетности; повышение доверия к судебной системе, по сравнению с исполнительной (административные решения); снижение в необходимом количестве разрешений и лицензий для открытия бизнес предприятия; сокращение процедуры банкротства/закрытия предприятия, и т.д.).

43. **В целом, качество рабочих отношений между Группой ВБ и Правительством в период ЗПС улучшилось.** Одним из примеров может служить тесное сотрудничество Правительства с группой специалистов Банка во время подготовки СПБН и совместной работе по оценке бедности. Еще одним воодушевляющим подтверждением улучшения взаимоотношений между Правительством и Группой Всемирного банка является признание Правительством недостатков СПБН и сложностей ее реализации и недавно подтвержденная заинтересованность Правительства в техническом содействии в реализации СПБН. Правительство также высоко оценило проведенную МФК работу по техническому содействию, предоставляемого в рамках проекта «Партнерство для развития частного сектора» (ПЭП). Данная работа содействовала решениям Правительства по

улучшению предпринимательской среды для малых и частных предприятий и созданию законодательной базы для развития системы ипотечного кредитования (Вставка 1).

**Вставка 1: МФК помогает Узбекистану в улучшении предпринимательской среды**

Исследование «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и среднего бизнеса», проведенное Международной финансовой корпорацией, и Проект развития деловой среды в Узбекистане (ВЕЕ), позволили добиться следующих результатов, которые, в свою очередь, помогли повысить рейтинг Узбекистана в отчете «Doing Business» (Ведение бизнеса) на семь пунктов:

- **Оказано содействие в разработке девяти Указов Президента, благодаря которым ожидается высвобождение 45 млн. долл. для сектора малых и частных предприятий.** Проект осуществлялся в тесном сотрудничестве с правительственными агентствами с целью улучшения предпринимательской среды, что привело к упрощению процедур регистрации, получения разрешений, инспектирования, ликвидации предприятий и ведения налоговой отчетности.
- **Проведены пять республиканских исследований сектора малых и частных предприятий.** Эти ежегодные исследования обеспечили основу для более чем 150 стратегических рекомендаций, более 100 из которых были полностью или частично приняты Правительством.
- **В процедуры инспектирования были внедрены системы управления рисками.** Этот проект позволил внедрить управление на базе рисков во всех 33 инспекционных управлениях страны.
- **Было проведено обучение более 2 200 государственных служащих.** Обучение проводилось по новым нормативным процедурам, таким как инспектирование на базе рисков, использование перечня при инспектировании, и по упрощенным процедурам регистрации.
- **Проведено информирование общественности о новых процедурах.** В рамках проекта были разработаны и распространены простые и понятные информационные материалы по процедурам инспектирования и регистрации малых и частных предприятий.
- **Подготовлены 11 перечней для инспектирования.** В рамках проекта были разработаны перечни для служб пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологического надзора, для использования их в ходе инспектирования предприятий.

Источник: Doing Business 2007.

44. **Ход реализации портфеля проектов был успешным, что привело к повышению рейтинга проблемных проектов до статуса «удовлетворительно» и к значительному повышению уровня освоения средств.** По состоянию на март 2008 г., в портфеле проектов Узбекистана не было проблемных проектов (на момент подготовки Записки по промежуточной стратегии, проблемных проектов было два), благодаря чему «Показатель активности» достиг 100%. Эта деятельность по улучшению портфеля проектов была поддержана высоким уровнем освоения средств в 2007 г. (24% в 2007 фг. и 20% в 2008 фг., при среднем показателе по ЕЦА, равном 14,5%). Сложности по реализации проектов на уровне системы являются общими для всех международных финансовых организаций и встречаются во всем портфеле Банка. Они включают в себя задержки присуждения контрактов, медленное начало проектов и недостаточную эффективность систем мониторинга и оценки проектов. Представительство Всемирного банка в стране активизировало свою работу с Правительством по вопросам реализации проектов посредством использования Совместной технической группы и работая по Плану действий по портфелю, чтобы решить эти проблемы. Помимо этого, оказывается содействие в улучшении систем мониторинга и оценки.

45. **Возможно, самым значительным достижением в период Промежуточной стратегии были успехи в реализации проектов.** Некоторым проектам удалось реализовать важные стратегические компоненты и внедрить инновационные подходы

(например, Проект поддержки сельскохозяйственных предприятий (RESP) оказал содействие приватизации колхозов (ширкатов), «Здоровье-I» и «Здоровье-II» содействовали в осуществлении крупной реформы в системе финансирования первичного здравоохранения, проект «Развитие школьного образования» поддержал привлечение родителей к управлению школами, и т.д.). В рамках проекта «Развитие школьного образования» с Правительством были согласованы две важные меры для повышения эффективности управления – активизация попечительских советов и прогресс в применении стандартов оценки достижений учащихся. Имеется много свидетельств того, что сотрудничество стало более интенсивным, а отношения с Группой ВБ – более доверительными, но диалог и ход работ пока проходят не настолько гладко, как могли бы. Процесс экспертизы контрактов на государственные закупки продолжает создавать бюрократические сложности в реализации проектов. В результате, несмотря на все недавние достижения, реализации проектов по-прежнему угрожают задержки и сложности, которых можно было бы избежать.

46. **В целом, доступ к статистическим данным улучшился, но данные по-прежнему предоставляются нерегулярно. Для того чтобы обеспечить в будущем более эффективный обмен данными, необходима дальнейшая работа как со стороны Группы ВБ, так и со стороны Правительства.** Группе ВБ следует: (1) упорядочить запросы по экономическим и отраслевым данным, которые может быть сложно удовлетворять; (2) учитывать, что запрашиваемая информация может не всегда быть в наличии в данный момент, и для ее сбора и/или анализа могут потребоваться дополнительные усилия; (3) установить более четкие связи между запросами на детализированные данные и результатами их использования Банком. Все это может помочь в построении доверительных отношений и повышении эффективности сотрудничества. Со стороны Правительства, нормой должно стать регулярное и четкое выполнение своих текущих обязанностей по предоставлению данных, вытекающих из членства страны в Группе Всемирного банка.

47. **В период Промежуточной стратегии активизировалась работа по вопросам государственного управления.** У Банка была возможность проводить регулярную оценку мнения бенефициаров текущих проектов. Бенефициары и гражданское общество позитивно оценивают выгоды от реализации проектов и получения реальных результатов на местах (Вставка 2). Кроме того, были получены обнадеживающие результаты совместного с Правительством обсуждения некоторых аспектов государственного управления, таких как управление государственными расходами, кадровая политика и даже закупки; эти результаты показали, что существует возможность ведения осмотрительного, избирательного диалога по вопросам государственного управления. В настоящее время завершено исследование «Развитие и сдерживающие факторы эффективного управления в сфере предоставления услуг: Оценка сектора здравоохранения», результаты которого будут представлены и обсуждены с Правительством в апреле 2008 г. На основе этого опыта Стратегия поможет укрепить диалог по отдельным вопросам государственного управления посредством проектов, а также работу по распространению знаний и пропаганде.

### **Вставка 2: Голос бенефициаров**

Оценка мнения бенефициаров некоторых проектов проводилась в рамках Среднесрочного обзора ЗПС в марте-апреле 2007 г. Были изучены мнения бенефициаров проектов «Водоснабжение городов Бухара и Самарканд», «Чистая вода, санитария и здоровье», «Поддержка сельскохозяйственных предприятий» и «Здоровье-II». В Хорезмской области и Каракалпакстане были проведены обсуждения в фокус-группах по проекту «Здоровье-II». Краткая информация о проектах «Водоснабжение городов Бухара и Самарканд», «Чистая вода, санитария и здоровье» и «Поддержка сельскохозяйственных предприятий» основана на социальных оценках этих проектов, проведенных в 2007 фг. Оценка мнения бенефициаров предоставила полезную информацию о результатах проектов, в особенности тех, которые зависели от недавних институциональных изменений в соответствующих секторах, таких как сельское хозяйство и первичное звено здравоохранения. Краткая информация об основных результатах проектов, осуществленных при финансировании ВБ, приведена ниже:

- Почти 44 000 человек получили доступ к питьевой воде, и более 800 000 человек обеспечены услугами более надежного и качественного водоснабжения в Южном Каракалпакстане
- 90% населения территорий, охваченных проектами, было подключено к системе водоснабжения; 75-87% удовлетворены услугами водоснабжения
- Более 5 000 фермеров получили более качественную работу систем ирригации
- Более 11 млн. человек из сельских регионов республики получают более качественные медицинские услуги на базе более чем 2 300 отремонтированных и оборудованных сельских врачебных пунктов (СВП)
- Снизилось количество случаев инфекционных заболеваний

Источник: Результаты обзоров проектов Всемирного банка и консультаций с бенефициарами.

## **D. Опыт, приобретенный в ходе реализации последней ССС и ЗПС**

48. **В процессе подготовки данной Стратегии был изучен опыт ССС за период 2002-04 фгг. (Отчет о завершении) и опыт Промежуточной стратегии.** В Отчете о завершении ССС сделан вывод о том, что, несмотря на медленный ход реформ, в период реализации ССС были достигнуты положительные результаты на отраслевом уровне. Это особенно верно в отношении тех проектов, которые были направлены на улучшение качества базовых социальных и коммунальных услуг (здравоохранение, водоснабжение и коммунальные услуги) и получили мощную поддержку со стороны местных заинтересованных сторон. Заинтересованность Правительства в осуществлении реформ в этих сферах позволила Банку направить внимание властей на повышение эффективности государственных услуг, а также на решение проблем, затрудняющих доступ бедного населения к базовым услугам. Интенсивный диалог по Оценке уровня жизни (ОУЖ) был первым открытым обсуждением вопросов бедности с Правительством. Данный опыт показывает, что цели развития могут быть достигнуты даже при условиях сложного общего диалога по мерам политики и остающихся значительных расхождений во мнениях по вопросам экономической политики и темпов продвижения структурных реформ. Однако Отчет о завершении ССС<sup>18</sup> предостерегает, что не стоит ожидать особых успехов в тех сферах, где подход Правительства отличается от подхода Банка. Согласно Отчету о завершении Стратегии, Банк слишком много внимания уделял вопросам расхождения мнений, и упустил имевшиеся возможности содействия в повышении уровня жизни и создания источников доходов для малообеспеченных слоев населения, которые были выполнимы даже при существовавшем экономическом режиме.

<sup>18</sup> Документ распространен для рассмотрения Исполнительными директорами в августе 2005 г. Отчет No. 32293-UZ.

49. **За годы работы практика показала, что диалог по мерам политики между Правительством и Группой ВБ эффективен тогда, когда в нем есть потребность, когда он носит конкретный характер и четко сформулирован, как в случае реформы финансирования здравоохранения.** Представители государственных структур часто изъявляют желание получить консультации Банка и действовать согласно им, а также приветствуют деятельность по наращиванию потенциала (например, как в случае реформы в коммунальном хозяйстве и сфере ипотечного кредитования). Диалог, как правило, не был успешным тогда, когда Правительство считало, что его тематика предлагается Банком, а не исходит из потребностей страны, или когда диалог проводился по тем сферам, где Банк и Правительство имели различные мнения относительно временных рамок для деятельности и подхода в целом, как в случае реформы сектора хлопководства. Из прошлого опыта были извлечены некоторые уроки, использованные при разработке Стратегии на 2008-11 фгг, в частности следующие:

- Достичь положительных результатов развития для удовлетворения базовых человеческих потребностей и повышения уровня жизни можно при существующем экономическом режиме Узбекистана.
- Деятельность Группы ВБ, по всей вероятности, будет наиболее успешна в тех сферах, где существуют общие намерения и взаимопонимание. Хотя Банку нужно будет продолжать отстаивать реформы в широком смысле, можно будет избежать использования в Стратегии условий, обязательных для выполнения. Содействие правительственным органам в подготовке почвы для углубленной совместной работы, помимо сферы базовых человеческих потребностей, поможет в расширении сотрудничества.
- Успех совместной работы зависит от чувства приверженности и заинтересованности обеих сторон. Его можно развить при помощи пилотных проектов, демонстрации и распространения положительных результатов, а также привлечения заинтересованных сторон и бенефициаров к разработке и осуществлению проектов. Этой же цели будет служить использование СПБН как основного руководящего документа по приоритетам и программным целям Правительства страны.
- Опыт работы Группы ВБ в Узбекистане ясно показывает, что инвестиционные проекты являются более эффективными отправными точками для диалога по мерам политики и реформ, чем отдельные ЭОИ или ТС, так как они демонстрируют эффективность воздействия, обеспечивая конкретные результаты.
- В процессе подготовки будущей Аналитической и консультативной деятельности (АКД) необходимо будет тщательно оценить как потребность Правительства в консультациях, так и его готовность к предоставлению данных.
- В процесс подготовки и распространения АКД необходимо будет вовлекать более широкие группы заинтересованных сторон, что поможет подготовить почву для реформ.
- Необходимо решить проблему ограниченности потенциала для реализации проектов, вновь обратив повышенное внимание на общие проблемные вопросы реализации, такие как процесс государственных закупок.

- Включение Групп реализации проекта (ГРП) в правительственные министерства может способствовать долгосрочной задаче постепенной интеграции деятельности Группы ВБ в правительственные структуры. Несмотря на эту долгосрочную программу, Банк не должен идти на компромиссы при отстаивании высочайших стандартов фидуциарного управления, которым по праву приписывается большая роль в смягчении рисков, связанных с государственным управлением.

## **Е. Обоснование для содействия Банка в рамках Стратегии**

**50. Успехи, достигнутые в рамках Промежуточной стратегии, показывают, что поддержка Группой ВБ отдельных основных приоритетов Правительства может дать эффективные результаты.** Предлагаемая Стратегия позволит объединить результаты, расширить сферы содействия, а также укрепить доверительные партнерские отношения с Банком. Это позволит привлекать власти к сотрудничеству в тех сферах деятельности, где можно достичь взаимного согласия, в частности для повышения эффективности предоставления услуг посредством надлежащего государственного управления.

**51. Консультации с заинтересованными сторонами, не представляющими правительственные организации, в Узбекистане показали, что большинство партнеров по развитию выступают в поддержку продолжения финансового и консультационного содействия Банка.** По общему мнению, содействие Группы ВБ должно быть направлено на те сферы, которые считаются наиболее важными для повышения уровня жизни населения, тогда как прекращение содействия приведет к большей изолированности. Более того, большинство считают, что именно такая роль подходит МФИ больше всего (АБР использует подобный подход). Как уже говорилось ранее, содействие было эффективным лишь в тех случаях, когда оно было непрерывным и длилось долго.

**52. В заключении очень важно признать, что, учитывая региональное значение и тесные связи с соседними странами, деятельность по содействию и развитию в Узбекистане может принести благо тем, кто живет далеко за границами этой страны.** В этой связи нельзя недооценивать важность региональной стабильности. Опыт Банка и анализ региональных проблем говорят о том, что выход Узбекистана из регионального диалога может привести к серьезным издержкам, учитывая его стратегическое расположение и роль в будущем развитии всего региона Центральной Азии. Эти соображения являются залогом того, что международное сообщество продолжит отстаивать выгоды тесного сотрудничества с соседними странами.

## **V. ПОДДЕРЖКА РЕАЛИЗАЦИИ СПБН ГРУППОЙ ВБ**

**53. Имеется принципиальное согласие между Правительством, Группой ВБ, донорским сообществом и другими заинтересованными сторонами касательно общего направления и запланированных конечных результатов стратегии экономического развития Правительства, представленной в СПБН.** Кроме того,