
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КООРДИНАЦИИ ВНЕШНЕГО БЕЗВОЗМЕЗДНОГО СОДЕЙСТВИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ

Обзор существующих проблем и возможностей в области повышения
эффективности внешнего содействия

Йорг Надолл (Jörg Nadoll)

Декабрь 2016 г.

Благодарности

Автор¹ хочет выразить свою благодарность многим людям, которые любезно уделили свое время в ходе проведения интервью с государственными органами и организациями партнеров по развитию в Республике Узбекистан.² Автор особо признателен тем организациям, представители которых любезно заполнили анкеты опроса по восприятию эффективности содействия. Многообразие предоставленных ответов и предложений существенно улучшили данный отчет.

Миссия, по результатам которой был подготовлен данный отчет, была успешно проведена исключительно благодаря содействию и руководству со стороны Тулкина Раджабова, Руководителя Проекта ПРООН "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане" и Камолхона Иномходжаева, Программного специалиста, а также благодаря материально-технической поддержке Азиза Куватбекова, Помощника по административным вопросам ПРООН. Помимо этого, автор особенно благодарен Улугбеку Худаярову за оказанные превосходные услуги по переводам.

Отказ от ответственности

Финансирование консультационных услуг, по результатам которых был подготовлен данный отчет, осуществлялось со стороны ПРООН Узбекистан. Изложенное в настоящем отчете мнение принадлежит исключительно автору. Информация, содержащаяся в настоящем отчете, не обязательно отражает официальную позицию Программы развития Организации Объединённых Наций и ее не следует ассоциировать со странами-участницами или политиками ПРООН.

¹ Йорг Надолл (Jörg Nadoll), Международный консультант (jorg.nadoll@gmail.com).

² Список лиц, с которыми были проведены встречи, представлен в Приложении 1.

Аббревиатуры и сокращения

АБР	Азиатский Банк Развития
АЕ	Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия
ЦП	Центральное правительство
СО	Страновой офис
КСР	Комитет содействия развитию (при ОЭСР)
ДЕС	Делегация Европейского Союза
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ИГО	иностранные государственные организации
ВВП	Валовой внутренний продукт
GIZ	Gesellschaft für International Zusammenarbeit (Германское общество по международному сотрудничеству)
ПУ	Правительство Республики Узбекистан
ИЧР	Индекс человеческого развития
МАР	Международная ассоциация развития
МФО	Международная финансовая организация
МИЭФ	Международный институт экономики и финансов
ВМФ	Международный Валютный Фонд
JICA	Японское агентство международного сотрудничества
KOICA	Корейское агентство по международному сотрудничеству
LHS	левая часть (диаграмм и уравнений)
ОМ	отраслевое министерство
МВО	министерства, ведомства и органы
МВЭСИТ	Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли
ИСУДВС	Информационная система управления данными о внешнем содействии
МЭ	Министерство экономики
МФ	Министерство Финансов
МЗ	Министерство здравоохранения
ННО	негосударственная организация
СПР	среднесрочный прогноз расходов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
Олий Мажлис	Парламент Республики Узбекистан
УГФ	управление государственными финансами
RHS	правая часть (диаграмм и уравнений)
SDC	Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества
ЦУР	Цели устойчивого развития
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ВБ	Всемирный банк
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
НДС	Налог на добавленную стоимость

Оглавление

Аббревиатуры и сокращения	ii
Список блоков, диаграмм и таблиц	v
Краткое содержание	i
1. Введение	1
2. Программа эффективности международного содействия и развития.....	4
3. Измерение эффективности содействия.....	15
4. Структура содействия и роль внешнего содействия в Узбекистане.....	26
5. Проблемы и возможности в области повышения эффективности внешнего содействия в Узбекистане	35
5.1 Справочная информация.....	35
5.2 Результаты	36
5.2.1 Ориентированность на результат и согласование	40
5.2.2 Использование страновых систем	42
5.2.3 Фрагментация содействия.....	45
5.2.4 Координация и гармонизация доноров	46
5.2.5 Диалог по вопросам развития	47
5.2.6 Предсказуемость содействия	50
5.2.7 Национальные механизмы координации содействия	51
6. Рекомендации по повышению эффективности содействия в Узбекистане	56
6.1 Усилить ориентированность сотрудничества в области развития на результат	56
6.2 Создать систему управления информацией о внешнем содействии.....	57
6.3 Укрепить возглавляемую Правительством координацию доноров.....	67
6.4 Провести функциональный анализ существующих механизмов координации содействия	69
6.5 Рассмотреть вопрос разработки политики в области содействия.....	69
7. Варианты будущей поддержки со стороны ПРООН в повышении эффективности содействия	74
7.1 Укрепление координации содействия посредством улучшения информации о нем	75
7.2 Укрепление механизмов координации доноров.....	76
7.3 Содействие регулярному коллективному диалогу между Правительством и донорами..	77
7.4 Укрепление потенциала Правительства в области управления содействием.	79

Приложения

Приложение 1: Список людей, с которыми были проведены встречи (не в порядке старшинства).....	80
Приложение 2: Список использованной литературы	82
Приложение 3: Вопросник для партнера по развитию	84
Приложение 4: Как укрепить секторальные рабочие группы.....	92

Список блоков, диаграмм и таблиц

Список блоков

Блок 1: Типичные поля данных ИСУДВС	59
Блок 2. Почему ИТ-проекты терпят неудачу.	66

Список диаграмм

Диаграмма 1: Принципы Парижской Декларации.....	9
Диаграмма 2: Узбекистан: Долг и обслуживание долга за 2003-2014 годы (в процентах)	28
Диаграмма 3: Узбекистан: Консолидированный бюджет за 2004-2015 годы (в процентах от ВВП)	29
Диаграмма 4: Десять основных доноров по валовой ОПР для Узбекистана за 2013 год (млн. долларов США)	31
Диаграмма 5: Узбекистан: Двусторонняя ОПР в разрезе по секторам за период 2011-2012 годов	32
Диаграмма 6: Узбекистан: Результаты Опроса восприятия эффективности содействия за 2016 год.....	37
Диаграмма 7: Узбекистан: Восприятие эффективности содействия партнерами по развитию, 2016 год.....	39
Диаграмма 8: Уровни результатов	41
Диаграмма 9: Узбекистан: Обязательства и выплаты средств в рамках ОПР в 2001-2014 годах	51
Диаграмма 10: Узбекистан: Механизм формирования перечня проектных предложений	55
Диаграмма 11: Концепция системы управления информацией о внешнем содействии	59
Диаграмма 12: Цикл управления информацией.....	61
Диаграмма 13: Ключевые элементы эффективной системы координации содействия	65

Список таблиц

Таблица 1: Обзор - Глобальные конференции по вопросам эффективности внешней помощи... ..	5
Таблица 2: Обзор - Глобальные конференции по финансированию развития	14
Таблица 3: Индикаторы (PDI) и цели, изложенные в Парижской Декларации	16
Таблица 4: Пусанские индикаторы и цели сотрудничества в целях развития	20
Таблица 5: Роли заинтересованных сторон в мониторинге Пусанских индикаторов	23
Таблица 6: Руанда: Структура оценки эффективности донорской деятельности (ФГ 2012 - 2013)	24
Таблица 7: Узбекистан: Основные экономические индикаторы за 2011-15 гг.....	26
Таблица 8: Узбекистан: Потоки ОПР и частных средств за 2010-2014 годы	30
Таблица 9: ОПР на душу населения: Выбранные страны с уровнем дохода ниже среднего	32
Таблица 10: Узбекистан: Выбранные коэффициенты содействия.....	33
Таблица 11. Обследование ОЭСР по перспективным планам расходов доноров в отношении Узбекистана	51

Краткое содержание

1. **Внешнее содействие играет важную роль в процессе развития Узбекистана.** Узбекистан представляет собой страну со средним уровнем доходов и демонстрирует стабильный экономический рост порядка 8 процентов в последние годы. Уровень государственного долга низкий и экономическая приемлемость долга не является поводом для беспокойства. В абсолютном выражении, за последние годы предоставленная Узбекистану официальная помощь в целях развития (ОПР) выросла, достигнув 324 млн. долларов США в 2014 году. Эта сумма эквивалентна 0,5 процента валового национального дохода Республики Узбекистан за тот же год. Несмотря на отсутствие зависимости Республики Узбекистан от предоставляемого содействия, внешнее содействие все же играет важную роль в процессе развития страны. Благодаря своему акценту на сокращении бедности и развитии человеческого потенциала, ОПР способна удовлетворять такие потребности, которые не могут удовлетворить иные финансовые потоки, в силу того, что альтернативные потоки зачастую требуют получения высокой экономической рентабельности за короткие промежутки времени. Более того, внешнее содействие может стать катализатором в отношении иных потоков и использовать их для достижения целей развития Правительства. Внешнее содействие также обеспечивает доступ к базе знаний и консультированию по вопросам политики, требуемым для решения сложных задач развития. Долгосрочное воздействие и значение обмена знаниями и инновационными идеями для развития может быть гораздо выше, чем денежная стоимость базовой технической помощи. Однако, фактические данные указывают на то, что эффективность внешнего содействия зависит от качества институтов страны-получателя и порядка предоставления такого содействия.

2. **Настоящий отчет представляет оценку проблем и возможностей в области повышения эффективности внешнего содействия в Узбекистане на основе международно-принятых принципов эффективности содействия.** Проведение межстрановых анализов привело к определению ряда принципов эффективности содействия и передовых практик в области управления содействием, включая *приверженность* страны планам развития, *согласование* внешнего содействия с национальными приоритетами и системами, *гармонизацию* донорских практик, а также *ориентированность на результат* мероприятий по развитию. В ходе ряда международных конференций высокого уровня, проведенных в Париже (2005 год), Аккре (2008 год) и Пусане (2011 год), большое число поставщиков и получателей содействия договорились следовать указанным принципам. Были разработаны глобальные механизмы мониторинга с целью оценки степени фактического соблюдения принципов эффективности содействия в различных странах, а также для содействия диалогу на страновом уровне по вопросу повышения эффективности содействия. Узбекистан не является страной-подписантом таких международных соглашений, а также не принимал участие ни в каких глобальных опросах по эффективности содействия. Все это лишает страну отправных точек для проведения сравнений на международном уровне, а также средств для обеспечения со своей стороны и со стороны партнеров по развитию соответствия международным передовым практикам.

3. **В отсутствие доступных детальных количественных данных о потоках внешнего содействия - Узбекистан не принимал участия ни в одном из глобальных опросов по мониторингу Парижской Декларации - данная оценка включила опрос *восприятия* эффективности воздействия.** В рамках опроса на основе вопросника участников просили отметить по шкале от 1 (низкий) до 5 (высокий) уровень соблюдения в Узбекистане международно-признанных

принципов эффективности содействия, исходя из восприятия участниками ситуации на местах. Результаты опроса восприятия были позже сравнены с иными имеющимися данными. Результаты данной оценки представлены в настоящем отчете.

4. По результатам опроса было выявлено, что Правительство и партнеры по развитию имеют разное восприятие эффективности внешнего содействия, предоставляемого Узбекистану.

Опрос восприятия эффективности содействия, проведенный в ноябре 2016 года, указал на наличие значительных различий в восприятиях Правительства и доноров, особенно в отношении степени ориентированности на результат и согласованности внешнего содействия, а также воспринимаемого качества диалога между правительством и донорами и эффективности национальных механизмов координации содействия. В целом, Правительственные учреждения оценивают текущую ситуацию с эффективностью содействия более положительно, чем партнеры по развитию. Различные восприятия проблем эффективности содействия выявили необходимость в проведении более открытого диалога между всеми партнерами с целью достижения единого понимания того, что составляет эффективное содействие в контексте Узбекистана, а также для нахождения взаимно приемлемых решений воспринимаемым проблемам.

5. Несмотря на различия в весовых значениях, закреплённых за отдельными категориями эффективности содействия, имеются совпадения в структуре оценок со стороны Правительства и доноров.

Например, обе группы присвоили сравнительно низкие оценки четырем категориям, а именно воспринимаемой степени (i) использования страновых систем, (ii) гармонизации доноров, (iii) совместных миссий, и (iv) совместной аналитической работы. Данные совпадения могут стать отправными точками для диалога по эффективности содействия между Правительством и партнерами по развитию. Обе группы могли бы достичь договоренности по совместным целям, отражающим желаемый уровень улучшения в указанных областях, а также определить показатели для измерения прогресса. Взаимные обязательства в части порядка осуществления улучшений могли бы быть отражены в Соглашении о партнерстве, отражающем совместное видение на улучшение сотрудничества в целях развития в Узбекистане.

6. Правительство и партнеры по развитию должны обсудить свои ожидания в отношении результатов развития и договориться о совместных рамках результатов.

Как Правительство, так и донорские учреждения выражают желание достигнуть результатов, хоть и на разных уровнях. Исходя из, как минимум, соответствующих запросов на внешнее содействие, Правительство демонстрирует тенденцию акцентировать внимание на краткосрочных и осязаемых результатах на уровне практических результатов, тогда как штаб-квартиры учреждений партнеров по развитию поощряют последних нацеливаться на долгосрочные институциональные изменения, требующие достижения результатов на уровне конечных результатов и даже на уровне воздействия. В отсутствие совместных рамок результатов, которые ориентированы на результаты высокого уровня, представляют четкую взаимосвязь средства-цель, связывающую практические результаты с конечными результатами и воздействиями, а также о которых хорошо информированы все заинтересованные стороны, которые нацелены на вклад в достижение результатов высокого уровня, присутствует значительный риск того, что предусмотренные результаты развития достигнуты не будут, несмотря на достижение большого количества практических результатов в рамках отдельных проектов. Очевидно, что как Правительство, так и его партнеры по развитию только выиграют, идя по пути открытых обсуждений рамок секторальных результатов, взаимных ожиданий в отношении типа и уровня результатов, которые должны быть совместно достигнуты, а также соответствующих основополагающих допущений.

7. **Предпочтение Правительства применять двухсторонний подход к координации доноров может стать причиной того, что ряд возможностей может быть упущен.** Правительство строит свои отношения в области содействия преимущественно на основе индивидуального подхода к каждому донору. Несмотря на то, что такой подход благоприятствует хорошим двусторонним отношениям, он усложняет межведомственную координацию и приносит риск упущения возможностей и неполного использования возможной синергии, которая с большей вероятностью проявляется в ходе коллективного диалога между представителями Правительства и группами партнеров по развитию, действующих в одних и тех же отраслях. Конкуренция среди партнеров по развитию, а также их различные полномочия, процедуры и интересы, как правило, отрицательно влияют на саморегулирование со стороны доноров. В ходе интервью выяснилось, что координация доноров (за пределами структуры ООН) происходит преимущественно на случайной основе и представляет в большей степени консультирование, чем фактическое сотрудничество или даже взаимодействие. Следовательно, правительство должно изучить возможность изменения своего двустороннего подхода к координации доноров в сторону более инициативного и многостороннего подхода. Это, скорее всего, будет стимулировать взаимодействие между отдельными проектами, финансируемых по линии внешнего содействия, что, в свою очередь, будет иметь тенденцию к увеличению значения внешней помощи для развития в целом.

8. **Следует укрепить возглавляемые Правительством механизмы для коллективного диалога и координации доноров.** Регулярное проведение коллективного диалога является важным инструментом для повышения эффективности содействия, в особенности, согласования, координации и взаимной подотчетности. Несмотря на наличие постоянного диалога между Правительством и донорами, многие партнеры по развитию приветствовали бы более частые, возглавляемые Правительством коллективные диалоги, построенные вокруг рамок (секторальных) результатов. Несмотря на то, что первоначальный опыт совместных секторальных рабочих групп был неоднозначным, он обеспечил возможность отталкиваться от тех моментов, которые правительство наиболее активно прорабатывало. Формулирование приоритетных, тщательно упорядоченных и оцененных секторальных стратегий, содержащих реалистичные рамки результатов, а также создание платформ для коллективного диалога должно рассматриваться как создание благотворной среды для мобилизации содействия и более эффективному сотрудничеству в области развития, ведущей к лучшим результатам в области развития.

9. **Партнеры по развитию могли бы быть более инициативными в самостоятельном решении некоторых выявленных проблем эффективности содействия.** Несмотря на то, что восприятия проблем эффективности содействия разные у разных партнеров по развитию, тем не менее, имеется ряд совпадений в структуре оценок, которые могли бы послужить отправной точкой для диалога по эффективности содействия среди партнеров по развитию. В этом отношении, похоже, что партнеры по развитию согласны с наличием необходимости улучшить координацию, например, в отношении аналитической работы, а также повысить гармонизацию своих процедур с целью снижения операционных издержек Правительства. Партнеры по развитию могли бы создать платформы для осуществления более частого диалога друг с другом, параллельно той непрерывной работе, которая ведётся по укреплению коллективного диалога с Правительством.

10. **Архитектура координации внешней помощи в Узбекистане могла бы развиваться в дальнейшем вокруг международной повестки дня в области устойчивого развития.** 25 сентября 2015 года, более 193 страны-члена ООН единогласно приняли новую «Повестку дня 2030» для

устойчивого развития, в том числе 17 целей устойчивого развития (ЦУР), целью которых является положить конец бедности, голоду и неравенству, принять меры по изменению климата и окружающей среды, улучшить доступ к здравоохранению и образованию, а также создать сильные институты и партнерства. Узбекистаном уже предприняты первые шаги по локализации программы ЦУР. Это дает возможность для дальнейшего укрепления национальной системы координации внешнего содействия путём объединения национального планирования, мобилизации ресурсов и коллективного диалога с универсально согласованными результатами и рамками сотрудничества. ЦУР на основе национальных и отраслевых стратегий развития, вероятно, будут способствовать улучшению координации между донорами и большей согласованности внешнего содействия (и других потоков) с национальными приоритетами. Коллективный диалог среди доноров, а также между донорами и правительством может быть налажен вокруг тех частей всеобъемлющей и универсально согласованной программы ЦУР, которые являются наиболее актуальными для Узбекистана.

11. Планируемое создание информационной системы управления данными внешнего содействия в режиме "онлайн" обеспечивает отличную возможность для улучшения координации содействия и основанного на фактах коллективного диалога. Критически важным предварительным условием обеспечения Правительству возможности осуществлять координацию партнеров по развитию и эффективно управлять потоками содействия является наличие точных и своевременных данных о содействии. Всесторонние данные о содействии, доступные различным государственным институтам, включая отраслевые министерства, а также партнерам по развитию, могли бы поспособствовать проведению информированных обсуждений в рамках секторальных рабочих групп, которые играют чрезвычайно важную роль в изучении эффективности и целесообразности мероприятий содействия на фоне совместных рамок результатов.

12. Правительство должно рассмотреть возможность дополнения своего механизма мобилизации содействия, преимущественного основанного на проектах, программным механизмом мобилизации. Механизм Республики Узбекистан для мобилизации содействия преимущественно построен вокруг перечня проектных предложений, включающего список рассмотренных и утвержденных предложений, требующих проектного содействия в различных отраслях. Несмотря на то, что данный подход очевидно привел к увеличению мобилизации грантовых ресурсов, для многих доноров распределение и устойчивое выделение финансирования на такой основе является проблематичным, в частности, в отношении проектов, включающих поставки товаров, что как правило является отдельным направлением. Можно рассмотреть возможность представления проектных предложений в рамках согласованных (на основе ЦУР) рамочных программ (на секторальном или тематическом уровнях), которые отражают то, как желаемые практические результаты по проекту должны способствовать достижению результатов более высокого уровня в течение 3-5 летнего периода. Доноров можно привлечь к подаче предложений о содействии для поддержки рамочных программ в целом, в дополнение к выделению средств в рамках заранее утвержденных проектов. Это расширит основу для мобилизации содействия и позволит Правительству получить выгоду от инновационных подходов, основанных на международных передовых практиках для достижения среднесрочных результатов развития.

13. Текущие реформы управления государственными финансами могли бы предоставить возможность для укрепления ориентированности на результатах, обеспечении согласования и мобилизации содействия. Текущие реформы управления государственными финансами нацелены

на укрепление среднесрочного стратегического планирования, приоритезации расходов и ориентированности на результаты посредством внедрения стратегических планов на уровне министерств, привязанных к среднесрочным бюджетным рамкам. Такие стратегические планы должны определять результаты на уровне конечных результатов и воздействия, а также представлять реалистичную дорожную карту (теория изменения) для достижения таких результатов, включая требуемые практические результаты (продукты и услуги). Помимо улучшения приоритезации расходов и ориентированности на результатах оказания государственных услуг, такие стратегические планы также послужат улучшению мобилизации содействия и могли бы стать основанием для совместных рамок результатов Правительства и партнеров по развитию. В будущем, проекты, предлагаемые для финансирования содействия, могли бы быть представлены в контексте рамочной программы, представленной стратегическими планами, которая связывает практические результаты проекта с результатами более высокого уровня.

14. Правительство могло бы рассмотреть возможность проведения функционального обзора своих мероприятий по координации содействия в контексте текущих реформ управления государственными финансами. Многие партнеры по развитию выразили озабоченность в отношении процедур Правительства по управлению содействием и охарактеризовали их как чрезмерно сложные, приводящие к задержкам и потенциально уменьшающие эффективность внешнего содействия. Несмотря на то, что детальная оценка всех соответствующих нормативно-правовых актов и процедур в области управления содействием выходит за рамки настоящего задания, очевидно имеет место как дублирование ключевых функций, так и фрагментация ключевых функций управления содействием. Фрагментация обязанностей в отношении функций управления содействием усложняет межведомственную координацию и может привести к потере эффективности и уменьшению действенности системы в целом. Последовательные шаги, предпринимаемые Правительством для улучшения системы, посредством опубликования новых нормативно-правовых актов, направленных на решение отдельных проблем, могут непреднамеренно привести к усложнению системы. Текущие реформы управления государственными финансами предоставляют хорошую возможность для комплексного обзора существующих механизмов по управлению государственными ресурсами, как внутренними, так и внешними. Большая приоритезация затрат и ориентированность на результат бюджетных организаций должны также распространяться и на внешнее содействие. Это, среди прочего, потребует укрепления роли и обязанностей отраслевых министерств в управлении содействием.

15. Правительство могло бы рассмотреть возможность формирования сводного документа по политикам в области содействия. Несмотря на существование различных нормативно-правовых актов и правил в отношении управления содействием, в настоящее время отсутствует единый, сводный документ по политикам в области содействия, который излагал бы приоритеты Правительства в отношении предоставления внешнего содействия, включая предпочитаемые механизмы содействия, основные принципы, требуемые к соблюдению, основные критерии, процедуры и соответствующие роли и обязанности для предоставления, принятия, координации и управления внешним содействием и т.д. Политика в области содействия, проясняющая приоритеты и подходы по сотрудничеству в области развития, а также роли и обязанности Правительства и донорских учреждений в течение цикла содействия, а также реализуемая при помощи эффективных и прозрачных институтов, должна позволить Правительству получать большие выгоды от содействия, предоставляемого его партнерами, а также снизить зачастую высокие операционные издержки, связанные с такой помощью. Она также должна оказать положительное

влияние на мобилизацию содействия. Формирование политики в области содействия может быть основано на результатах детального анализа данных по содействию, зафиксированных в планируемой системе управления информацией о внешнем содействии (ИСУДВС), комплексном функциональном обзоре существующих внутри-правительственных механизмов по управлению содействием, и, потенциально, результатах более всеобъемлющей оценки эффективности содействия, использующей глобальные оценочные структуры, такие как опрос по мониторингу Парижской Декларации.

16. **Несмотря на необходимость со стороны ПРООН продолжить свою работу в области эффективности содействия, акцент проекта должен быть скорректирован, а мероприятия лучше связаны с текущими реформами управления государственными финансами.** В свете результатов данного обзора, будущая поддержка со стороны ПРООН для повышения эффективности содействия в Узбекистане должна быть ориентирована на следующее: (i) улучшение координации содействия и основанного на фактах диалога посредством создания информационной системы внешнего содействия в режиме "онлайн"; (ii) укрепление координации доноров посредством создания платформ для непрерывного диалога и обмена информацией, (iii) содействие и развитие диалога между Правительством и донорами, а также (iv) повышение потенциала Правительства в области управления содействием. В принципе, управление мероприятиями по развитию, нацеленные на достижение аналогичных результатов, должно осуществляться совместно, независимо от источника финансирования. Содействие является более эффективным, если оно поддерживает и дополняет мероприятия по развитию, финансируемые из государственного бюджета. Это требует предоставления содействия таким образом, который позволит оценить его воздействие на бюджет. Более того, складывается впечатление, что многие проблемы управления содействием и эффективности содействия, например, воспринимаемый ограниченный акцент на результатах более высокого уровня по освоению содействия, отражают более широкие проблемы управления государственным сектором / финансового управления. С учетом такой обстановки, целесообразно продолжить реализацию отобранных инициатив для укрепления эффективности содействия в рамках проекта ПРООН по поддержке предстоящей реформы управления государственными финансами, вместо отдельного проекта по эффективности содействия.

1. Введение

1.2 Описание настоящего задания

1. **Внешнее содействие играет важную роль в процессе развития Узбекистана.** Несмотря на то, что официальная помощь в целях развития (ОПР), предоставленная Узбекистану, эквивалентна лишь примерно 0,5 процентам валового национального дохода (ВНД), ее роль в области развития не следует недооценивать.³ Развитие касается не только физического капитала, но и кадровых ресурсов. Инвестиции в кадровые ресурсы (включая здравоохранение и образование) увеличивают производительность труда и влияют на рост в долгосрочной перспективе. ОПР, которая ориентирована на сокращение бедности и развитие человеческого потенциала, удовлетворяет такие потребности, которые не могут удовлетворить иные финансовые потоки, в силу того, что они зачастую требуют получения высокой экономической рентабельности за короткие промежутки времени. Более того, внешнее содействие может стать катализатором в отношении иных потоков и использовать их для достижения целей развития Правительства. Оно также способствует обеспечению доступа к базе знаний и консультированию по вопросам политики, требуемым для решения сложных задач развития, а также содействует развитию потенциала на институциональном, организационном и кадровом уровнях таким образом, который не используется большинством иных внешних потоков.

2. **Ключевым фактором, определяющим эффективность внешнего содействия, является порядок его предоставления.** Литература, основанная на фактических данных, указывает на то, что эффективность внешнего содействия в части вклада в экономическое и социальное развитие страны, в первую очередь зависит от двух факторов: (i) качество институтов и политик в стране-получателе, и (ii) порядок предоставления содействия.⁴ Степень, в которой внешнее содействие согласовано с национальными приоритетами, предоставляется в скоординированном порядке во избежание пробелов и наложений, а также укрепляет, а не подрывает национальные институты, существенным образом определяет факт обеспечения или необеспечения поддержки для национальных планов развития со стороны содействия.

3. **ПРООН Узбекистан реализует проект по повышению эффективности внешнего содействия, поступающего в страну.** Проект состоит из трех основных компонентов: (i) Развитие и реализация соглашения о партнерстве, (ii) улучшение координации содействия на секторальном уровне посредством формирования секторальных стратегий и создания секторальных рабочих групп, и (iii) повышение прозрачности и координации содействия посредством внедрения информационной

³ В настоящем отчете термины "внешнее содействие" и "внешняя помощь" означают "официальную помощь в целях развития (ОПР)", если только конкретно не указано иное. ОПР определяется как "потоки странам и территориям, которые предоставляются официальными органами, включая государственные и местные органы власти или их исполнительными органами; такие потоки (i) направлены на содействие экономическое развитие и благосостояние развивающихся стран, а также (ii) носят льготный характер и отличаются наличием грант-элемента в размере не менее 25% (при расчете по фиксированной ставке дисконтирования в 10%)". Источник: ОЭСР (2008). *Это ОПР? Информационный бюллетень*. Доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>, [скачано 4 декабря 2016 года].

⁴ Пример: Кольер (Collier) и Ден (Dehn), 2001; Кольер (Collier) и Хоффлер (Hoeffler), 2002; Бернсайд (Burnside) и Доллар (Dollar), 2004; а также Дойчер (Deutscher) и Файсон (Fyson), 2008; ОЭСР, 2007, 2008 и 2012.

системы управления данными о внешнем содействии (ИСУДВС). Изначальный период реализации был с января 2014 года по декабрь 2015 года. По причине задержек при реализации, длительность проекта была увеличена на 18 месяцев и в настоящее время окончание запланировано на конец мая 2017 года.

4. **Несмотря на ориентированность на внедрение ИСУДВС, ПРООН предпочел бы использовать расширенный срок проекта для завершения некоторых других проектных результатов.** В этом контексте, национальным консультантом был подготовлен аналитический отчет, озаглавленный *"Анализ системы координации содействия в Узбекистане"*. Представители Правительства выразили обеспокоенность в отношении отчета, аргументируя ее тем, что он некорректно критикует существующую государственную систему координации содействия, при этом представляя недостаточный анализ воздействия поведения доноров на эффективность содействия, предоставляемого Узбекистаном.

5. **С учетом такой обстановки, был привлечен международный консультант для оценки эффективности воздействия в Узбекистане.** Отталкиваясь от существующих оценок, настоящий отчет нацелен на (i) разъяснение принципов эффективности содействия и международных передовых практик, (ii) изложение вариантов по оценке эффективности содействия на страновом уровне, (iii) предоставление более сбалансированного анализа существующих проблем и возможностей в области повышения эффективности внешнего содействия в Узбекистане, (iv) предоставление конкретных рекомендаций о способах повышения эффективности содействия, предоставляемого Узбекистану, и (v) изложение вариантов для ПРООН по продолжению оказания поддержки в данной области после окончания ее текущего проекта.

6. **В рамках задания был применен ряд подходов к сбору информации, требуемой для оценки практик внешнего содействия в Узбекистане в сравнении с международно-признанными принципами эффективности содействия.** Такая оценка эффективности содействия следовала принципам методологической триангуляции. Информация из всеобъемлющего обзора соответствующих базовых исследований, государственных нормативно-правовых актов и прочих документов, были перепроверены посредством проведения полуструктурированных интервью с представителями Правительства и учреждений партнеров по развитию в ходе странового визита в период 21-25 ноября 2016 года. (Список людей, с которыми были проведены встречи, приведен в Приложении 1, список литературы - в Приложении 2). В отсутствие доступных детальных количественных данных о потоках внешнего содействия - Узбекистан не принимал участия ни в одном из глобальных опросов по мониторингу Парижской Декларации - данная оценка включила опрос *восприятия* эффективности воздействия. В рамках опроса на основе вопросника участников просили отметить по шкале от 1 (низкий) до 5 (высокий) уровень соблюдения в Узбекистане международно-признанных принципов эффективности содействия, исходя из восприятия участниками ситуации на местах. Результаты опроса восприятия были позже противопоставлены иным имеющимся данным. Результаты данной оценки представлены в настоящем отчете.

1.2 Описание настоящего отчета

7. **Данный отчет состоит из семи глав.** Введение содержит справочную информацию и цель задания, а также разъясняет методологию, применявшуюся для решения различных задач отчета.

Глава 2 представляет обзор глобальной повестки дня в области эффективности международного содействия и развития, включая основные принципы и практики, по которым достигнуты договоренности в ходе ряда международных конференций. С учетом такой обстановки, Глава 3 описывает различные структуры, используемые для измерения эффективности содействия на страновом уровне. Глава 4 представляет обзор среды содействия в Узбекистане, а также описывает роль внешнего содействия на фоне экономической и финансовой ситуации в Узбекистане. Глава 5 описывает существующие проблемы и возможности в области повышения эффективности внешнего содействия в Узбекистане на основе результатов опроса восприятия эффективности воздействия, всеобъемлющую проверку документации и полуструктурированные интервью с представителями Правительства и учреждениями партнеров по развитию. С учетом такой обстановки, Глава 6 представляет рекомендации о способах повышения эффективности содействия, предоставляемого Узбекистану. Глава 7 представляет варианты для ПРООН по продолжению оказания своей поддержки по повышению эффективности содействия и развития в Узбекистане.

2. Глобальная повестка дня в области эффективности международного содействия и развития

8. **Данная глава представляет обзор глобального обмена мнениями по эффективности содействия и развития.** Узбекистан не подписал Парижскую Декларацию по повышению эффективности внешней помощи - ключевое соглашение, направленное на переопределение отношений и практик в области содействия - или любых последующих соглашений по сотрудничеству в области международного развития. Все это лишает страну возможности использования международных обязательств, взятых на себя поставщиками содействия, с целью повышения практик содействия на страновом уровне. Настоящая глава подытоживает основные этапы глобального обмена мнениями по эффективности содействия, разъясняет основные согласованные принципы и обязательства, принятые 168 странами, территориями и организациями, которые на настоящий момент уже подписали Парижскую Декларацию,⁵ и описывает соответствующие выгоды, которые получили подписанты. Определенные в указанных соглашениях принципы и передовые практики формируют обстановку, в сравнении с которой в последующих частях настоящего отчета оцениваются практики содействия, существующие в Узбекистане.

9. **Непрекращающаяся неудовлетворенность результатами ОПР привела к проведению ряда международных форумов высокого уровня (HLF): в Риме (2003 год), Париже (2005 год) и Аккре (2008 год) с целью изучения этого и других вопросов, влияющих на качество содействия, а также выдвижения предложений по действиям, направленным на улучшение конечных результатов содействия.** Последующие международные конференции, изначально организованные Рабочей группой по вопросам эффективности внешней помощи Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), обеспечили платформу для поставщиков и получателей содействия развитию для обмена мнениями о способах повышения эффективности внешнего содействия. Непрерывный международный диалог, основанный на результатах всеобъемлющей аналитической работы, привел к определению, согласованию, подтверждению и уточнению набора принципов и передовых практик в области эффективности содействия (см. Таблицу 1). Ключевые вопросы указанного диалога в области политики можно резюмировать следующим образом:

- Внешнее содействие должно предоставляться и управляться с четким *акцентом на достижение результатов развития*;
- Внешнее содействие должно *быть согласовано с национальными стратегиями развития*, которые должны четко указывать национальные требования и приоритеты в области развития при помощи операционных планов, определяющих ожидаемые конечные результаты и соответствующие финансовые требования;
- Внешнее содействие должно *оказываться через эффективные национальные институты и системы*;

⁵ Полный список стран, территорий и организаций, присоединившихся к Парижской Декларации, представлен по следующей ссылке:
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadheringtotheparisdeclarationandaaa.htm>.

- Внешнее содействие должно оказываться партнерами по развитию при помощи *гармонизированных планов и процедур по планированию, разработке программ и финансированию*;
- Внешнее содействие должно быть *предсказуемым и необусловленным*;
- Отношения в области содействия должны трансформироваться в *партнерства на основе взаимной подотчетности*;
- Эффективное развитие зависит от всеобъемлющего партнерства всех сторон, включая правительства развивающихся стран, доноров, гражданское общество и частный сектор.

Таблица 1: Обзор - Глобальные конференции по вопросам эффективности внешней помощи

Соглашение по результатам	Согласованные принципы, приоритеты, политики
Римская Декларация (2003 год)	▪ Обеспечение оказания содействия развитию в соответствии с приоритетами страны-партнера. ▪ Обзор и дополнение политики, процедур и практики в целях содействия гармонизации. Например, посредством снижения количества миссий доноров, обзоров и отчетности. ▪ Прогрессивная реализация принципов передовых практик в области оказания содействия развитию. ▪ Наращивание усилий доноров по работе при помощи делегированного взаимодействия, а также повышение гибкости персонала в целях более эффективного и рационального управления страновыми программами и проектами. ▪ Разработка инициатив для улучшения признания выгод гармонизации. ▪ Оказание помощи страновой аналитической работе в таком виде, чтобы укрепить лидерство и повысить приверженность правительства результатам развития. ▪ Актуализация возглавляемых страной усилий по совершенствованию процедур и практик доноров, включая диктуемое спросом техническое взаимодействие. ▪ Применение принципов передовых практик - включая обеспечение согласования циклов национального бюджета и обзоров стратегии сокращения бедности - по оказанию бюджетной, секторальной помощи или помощи в области платежного баланса.
Парижская Декларация (2005 год)	▪ <i>Приверженность</i>: Развивающиеся страны принимают собственные стратегии сокращения бедности, улучшают свои институты и борются с коррупцией. ▪ <i>Согласование</i>: Страны-доноры обеспечивают согласование таких целей и задействуют местные системы. ▪ <i>Гармонизация</i>: Страны-доноры координируют, упрощают процедуры и обмениваются информацией во избежание дублирования. ▪ <i>Результаты</i>: Развивающиеся страны и доноры сдвигают акцент на результаты развития и измерение результатов. ▪ <i>Взаимная подотчетность</i>: Доноры и партнеры отчитываются за результаты развития. ▪ Глобальный механизм мониторинга (12 индикаторов).
Аккрская программа действий (2008 год)	▪ <i>Приверженность</i>: У стран появляется больше власти распоряжаться своими процессами развития посредством более широкого участия в формировании политики в области развития, укрепленного лидерства в области координации содействия и увеличенного использования страновых систем для целей оказания содействия.

	▪ <i>Всеобъемлющее партнерство:</i> Все партнеры - включая доноров в Комитете содействия развитию ОЭСР и развивающиеся страны, а также прочие доноры, фонды и гражданское общество - участвуют на полноценной основе. ▪ <i>Получение результатов:</i> Содействие ориентировано на реальное и измеримое воздействие на развитие. ▪ <i>Наращивание потенциала</i> - для развития возможности у стран управлять собственным будущим - также лежит в основе Аккрской программы действий.
Пусанский итоговый документ (2011 год)	▪ <i>Приверженность приоритетам развития со стороны развивающихся стран:</i> Страны должны определить модель развития, которую они желают реализовать. ▪ <i>Ориентированность на результаты:</i> Наличие устойчивого воздействия должно являться движущей силой инвестиций и усилий по разработке политики развития. ▪ <i>Партнерства для развития:</i> Развитие зависит от участия всех сторон, а также признает разнообразие и взаимодополняемость их функций. ▪ <i>Прозрачность и коллективная ответственность:</i> Сотрудничество в целях развития обязано быть прозрачным и подотчетным для всех граждан. ▪ Новые рамки сотрудничества в целях развития, охватывающие традиционных доноров, участников сотрудничества по линии юг-юг, БРИКС, организации гражданского общества (ОГО) и частные спонсоры. ▪ <i>Новый глобальный механизм мониторинга</i> (10 индикаторов).

Источники:

1. Римская Декларация: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>
2. Парижская Декларация: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
3. Аккрская программа действий: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
4. Пусанский итоговый документ: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

10. **Международное сотрудничество в целях развития возросло в начале 1960-х годов на фоне послевоенного оптимизма и энтузиазма.** С тех пор оно развивалось и сейчас рассматривается как один из ключевых факторов ускорения глобального развития. Однако, успех не всегда был очевиден: отсутствие координации, чрезмерно амбициозные цели, нереалистичные сроки и ограничения бюджета, а также политическая личная заинтересованность слишком часто мешали достижению желаемой эффективности содействия.

11. **Непрерывные усилия по модернизации, углублению и расширению сотрудничества в целях развития, а также оказанию содействия были отмечены четырьмя выдающимися событиями: Форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи в Риме, Париже, Аккре и Пусане в 2003, 2005, 2008 и 2011 годах соответственно.** Указанные события высокого уровня заложили формирование принципов эффективного внешнего содействия, что привело к составлению Пусанского соглашения о партнерстве в 2011 году, которое на данный момент подписали более 100 стран, в качестве концепции для максимизации воздействия помощи. Формирование данных принципов происходило из необходимости понимания того, почему содействие не вело к результатам развития, которые все хотели получить, а также для расширения усилий по достижению амбициозных целей, заданных Целями Развития Тысячелетия (ЦРТ); а в настоящее время - Целями в области устойчивого развития (ЦУР).

2.1 Первый форум высокого уровня (Рим, 2003 год)

12. **Первый форум высокого уровня стал первым событием, когда принципы в области эффективности содействия были изложены в виде конкретной декларации.** Римская Декларация была сконцентрирована на следующих основных обязательствах:

- Обеспечение оказания содействия развитию в соответствии с приоритетами страны-партнера;
- Обзор и дополнение политики, процедур и практики в целях содействия гармонизации. Например, посредством снижения количества миссий доноров, обзоров и отчетности;
- Прогрессивная реализация принципов передовых практик в области оказания содействия развитию;
- Наращивание усилий доноров по работе при помощи делегированного взаимодействия, а также повышение гибкости персонала в целях более эффективного и действенного управления страновыми программами и проектами;
- Разработка инициатив для улучшения признания выгод гармонизации;
- Оказание помощи страновой аналитической работе в таком виде, чтобы укрепить лидерство и повысить приверженность правительства результатам развития;
- Актуализация возглавляемых страной усилий по совершенствованию процедур и практик доноров, включая диктуемое спросом техническое взаимодействие;
- Применение принципов передовых практик - включая обеспечение согласование циклов национального бюджета и обзоров стратегии сокращения бедности - по оказанию бюджетной, секторальной помощи или помощи в области платежного баланса;
- Содействие гармонизированным подходам в глобальных и региональных программах.

2.2 Второй форум высокого уровня (Париж, 2005 год)

13. **Второй форум высокого уровня по совместному прогрессу по повышению эффективности внешней помощи (гармонизация, согласование и результаты) впервые привел к договоренности как доноров, так и получателей по обязательствам, а также по обеспечению взаимной подотчетности в целях их выполнения.** Обязательства были изложены в Парижской Декларации. Помимо принципов по повышению эффективности внешней помощи, Парижская Декларация определяет практическую, ориентированную на действия дорожную карту для повышения качества внешней помощи и ее воздействия на развитие. Она формирует ряд конкретных мер по реализации и определяет систему мониторинга для оценки прогресса и обеспечения того, чтобы доноры и получатели поддерживали взаимную подотчетность в отношении собственных обязательств. Данное событие также ознаменовало запуск *опроса по мониторингу Парижской Декларации* (см. Главу 3), который отслеживает реализацию обязательств, принятых в Париже. Данные таких опросов по мониторингу использовались для проведения последующих форумов в Аккре и Пусане.

14. **Парижская Декларация определяет следующие пять фундаментальных принципов по повышению эффективности внешней помощи:**

- (1) **Приверженность:** Развивающиеся страны принимают собственные стратегии сокращения бедности, улучшают свои институты и борются с коррупцией. Помощь наиболее эффективна, когда она содействует такому подходу к развитию, к которому страна проявляет приверженность; помощь менее эффективна, когда страны чувствуют, что политиками и подходами в области помощи управляют доноры, оказывающее содействие. В контексте Парижской Декларации, приверженность конкретно относится к способности страны осуществлять два взаимосвязанных действия: осуществлять действенное лидерство над

своими политиками и стратегиями развития; а также координировать усилия различных сторон по развитию, работающих в стране.

- (2) **Согласование:** Доноры основывают свою общую поддержку на национальных стратегиях, институтах и процедурах в области развития стран-партнеров. Для обеспечения эффективности внешней помощи, она должна быть согласована с национальными стратегиями, институтами и процедурами в области развития. Парижская Декларация предусматривает, что доноры основывают свою поддержку исключительно на целях и задачах стран-партнеров. Парижская Декларация стимулирует доноров к расширенному использованию укрепленных страновых систем (в области управления государственными финансами, закупок, защиты окружающей среды, мониторинга и оценки, а также прочих страновых систем), чтобы страны-партнеры имели возможность развивать такие институты, которые способны реализовывать и отчитываться за политики в области развития и использование ресурсов перед гражданами и парламентами.
- (3) **Гармонизация:** Доноры нацелены на большую гармонизацию, коллективную эффективность и меньшую обременительность для таких стран, как нестабильные государства, со слабым административным потенциалом. Это означает, например, организацию общих мероприятий на страновом уровне с целью планирования, финансирования и реализации программ развития. Страны-доноры координируют, упрощают процедуры и обмениваются информацией во избежание дублирования. Ключевой целью программы эффективности внешней помощи является уменьшение операционных издержек оказания помощи, особенно тех, что обременяют развивающиеся страны, требуя от них управления множеством программ с использованием различных процедур доноров.
- (4) **Управление, ориентированное на результат:** Развивающиеся страны и доноры сдвигают акцент на результаты развития и измерение результатов. Доноры и страны-партнеры управляют ресурсами и улучшают процесс принятия решений, ориентированный на результат. Доноры должны полностью поддерживать усилия развивающихся стран по реализации структур оценки эффективности деятельности, которые измеряют прогресс по отношению к ключевым элементам национальных стратегий развития.
- (5) **Взаимная подотчетность:** Доноры и партнеры отчитываются за результаты развития. Парижская Декларация внедрила концепцию взаимной подотчетности - внешняя помощь более эффективна, когда доноры и правительства-партнеры отчитываются не только перед собственной общественностью за использование ресурсов для достижения результатов развития, но также подотчетны друг другу для улучшенного управления внешней помощью. Доноры и развивающиеся страны обязуются обеспечивать друг перед другом взаимную подотчетность по результатам развития, в соответствии с пирамидой эффективности внешней помощи, представленной далее.

Диаграмма 1: Принципы Парижской Декларации



Источник: КСР ОЭСР (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/36364587.pdf>)

15. **Принципы, изложенные в Парижской Декларации, основаны на десятилетиях опыта.** Реализуя указанные принципы, страны и организации, подписавшие Парижскую Декларацию, осуществляют значительный прорыв в повышении эффективности внешней помощи, решении вопросов, которые затрудняли развитие в течение тысячелетий. Данные принципы помогли установить глобальные нормы сотрудничества в целях развития, распространить положительные практики внешней помощи, которые уже были проверены в организациях доноров и развивающихся странах, а также оказать содействие общему видению и рамкам дальнейших реформ. Благодаря установлению норм и узакониванию передовой практики, они поспособствовали увеличению прозрачности и снизили степень ее управления донорами. Даже в более широком плане, применение принципов Парижской Декларации способствовало лучшему, более конструктивному партнерству между развивающимися странами и донорами.

16. **В то же время, данные принципы не ограничиваются внешней помощью.** Опыт развивающихся стран, которые применяют данные принципы, указывает на то, что они не только способствуют лучшему управлению внешней помощью, но и также укрепляют ключевые государственные функции, например, посредством улучшения управления всеми государственными расходами, закупками и отчетностью. Данные независимых оценщиков указывают на то, что усилия по повышению эффективности внешней помощи оказывают далеко идущее воздействие на институты и, в свою очередь, на результаты развития, хотя вклад таких усилий в удовлетворение потребностей неимущих людей был более ограниченным.

17. **Принципы, изложенные в Парижской Декларации, были адаптированы растущим количеством заинтересованных сторон к конкретным условиям или ситуациям, включая гражданское общество и парламенты.** Несмотря на то, что внешняя помощь является лишь одним из множества источников финансирования, который может оказать поддержку процессам развития на страновом уровне, опыт также указывает на актуальность принципов Парижской Декларации для широкого ряда мероприятий по развитию, включая кооперацию Юг-Юг.

2.3 Третий форум высокого уровня (Аккра, 2008 год)

18. Третий форум высокого уровня акцентировал необходимость интенсификации хода реализации в отношении целей, определенных в 2005 году в Парижской Декларации, наряду с набором приоритетных областей, требующих улучшения. В целях укрепления и интенсификации реализации Парижской Декларации, Аккрская программа действий (ААА) переосмысливает прогресс и задает программу для ускоренного продвижения к целям Парижской Декларации. В ней предлагаются следующие четыре основные области, требующие улучшения:

- (1) **Приверженность:** У стран появляется больше власти распоряжаться своими процессами развития посредством более широкого участия в формировании политики в области развития, укрепленного лидерства в области координации содействия и увеличенного использования страновых систем для целей оказания содействия.
- (2) **Всеобъемлющее партнерство:** Все партнеры - включая доноров КСР и доноров не из КСР, развивающиеся страны, а также фонды и гражданское общество - участвуют на полноценной основе.
- (3) **Получение результатов:** Содействие ориентировано на реальное и измеримое воздействие на развитие.
- (4) **Наращивание потенциала** для развития возможности у стран управлять собственным будущим.

19. Принципы, изложенные в Парижской Декларации и Аккрской программе действий, получили поддержку в сообществе по развитию, что привело к изменению практики внешней помощи. В настоящее время для получателей внешней помощи является нормой запуск собственных национальных стратегий развития вместе со своими парламентами и избирателями (приверженность); поддержка данных планов со стороны доноров (согласование); а также совершенствование своих усилий внутри страны (гармонизация); с целью направления политик в области развития для достижения четких, отслеживаемых целей (управление, ориентированное на результаты развития); а также коллективная ответственность доноров и получателей за достижение таких целей (взаимная подотчетность). Данные принципы также послужили основой для прочих обязательств, привязанных к конкретным ситуациям: [Боготское заявление](#) (сосредоточенное на принципах эффективной внешней помощи при кооперации Юг-Юг), [Стамбульские принципы](#) (о роли гражданского общества) и [Дильская декларация](#) (об эффективной внешней помощи в нестабильных и подверженных конфликтам государствах).

2.4 Четвертый форум высокого уровня (Пусан, 2011 год)

20. Четвертый форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи ознаменовал поворотную точку в международных обсуждениях по вопросам внешней помощи и развития. Данное событие собрало более 3000 представителей для переосмысления прогресса, достигнутого в оказании помощи и дальнейших мероприятий по развитию на мировом уровне, а также для коллективного планирования будущего внешней помощи и развития в отношении всех заинтересованных сторон.

21. **Форум завершился подписанием Пусанского партнерства по эффективному сотрудничеству в области развития министрами развитых и развивающихся стран, стран с переходной экономикой, поставщиками кооперации юг-юг и треугольного сотрудничества, а также гражданским обществом.** На самом деле, Пусанский итоговый документ не содержит принципиально новых или более далеко идущих обязательств в сравнении с предыдущими соглашениями. Он не предлагает радикально нового мышления или действий. Тем не менее, он собирает вместе больше стран и иных сторон вокруг четких принципов оказания внешней помощи и ознаменовывает сдвиг парадигмы от эффективности внешней помощи к эффективности развития. Данный Документ повторно подтверждает четыре общих принципа: (i) приверженность развивающихся стран приоритетам развития; (ii) ориентированность на результаты; (iii) всеобъемлющее партнерство в области развития; а также (iv) прозрачность и подотчетность. Итоговый документ призывает к применению подходов, которые нацелены на управление вместо избегания рисков. В то же время, он акцентирует то, что внешняя помощь является лишь частью решения, и подчеркивает необходимость переосмысления того, как и на что расходуется внешняя помощь так, чтобы внешняя помощь ускоряла развитие. Неравенство и всеобъемлющий рост являются связующим элементом всего Документа, в соответствии с посланиями, исходящими от Большой двадцатки G20 и прочих основных форумов, формирующих политический курс.

22. **Пусанское партнерство по эффективному сотрудничеству в области развития впервые устанавливает структуру сотрудничества в целях развития, которая охватывает традиционных доноров, участников сотрудничества по линии Юг-Юг, БРИКС, организации гражданского общества и частных спонсоров.** Почему это важно? Грядущая эра развития не будет определяться традиционной внешней помощью. Находясь в поиске принципов, которые могут руководить всеми финансовыми потоками, даже частными, в конечном счете, мир выходит за рамки сложных дебатов о том, следует ли рассматривать потоки, такие как климатическое финансирование, официальные потоки, не являющиеся ОПР, а также сложные комбинации частных и государственных потоков, в качестве внешней помощи. При этом, риск расширения мандата на все потоки заключается в том, что внимание традиционных доноров может отвлечься от эффективности внешней помощи. С другой стороны, Парижская Декларация не смогла связать принципы эффективности внешней помощи с конкретными конечными результатами развития, а также отразить ключевые изменения политики в быстро меняющемся мире. В Пусане был сделан первый, но важный шаг для устранения этих недостатков.

23. **Глобальное партнерство отслеживает прогресс по реализации Пусанских обязательств по повышению эффективности сотрудничества в целях развития при помощи своей структуры мониторинга, включающей набор из 10 индикаторов.** Указанные индикаторы ориентированы на укрепление институтов развивающихся стран, увеличении прозрачности и прогнозируемости сотрудничества в целях развития, повышения гендерного равенства, а также содействие большему вовлечению гражданского общества, парламентов и частного сектора в усилия по развитию (более детально см. Главу 3).

24. **Глобальное партнерство представляет изменение в глобальной архитектуре сотрудничества в целях развития.** Центральная роль КСР ОЭСР в формировании политики развития уменьшилась за последние годы, а конечный результат переговоров в Пусане подтвердил эту тенденцию. Рабочая группа по вопросам эффективности внешней помощи КСР ОЭСР была распущена и заменена новым, всеобъемлющим и представительным Глобальным партнерством по эффективному сотрудничеству в области развития, которое охватывает традиционных доноров,

участников сотрудничества по линии Юг-Юг, БРИКС, организации гражданского общества и частных спонсоров. Руководство Глобальным партнерством осуществляется тремя сопредседателями на уровне министров (в настоящее время, министры из Малави, Мексики и Нидерландов), а поддержка - Руководящим комитетом, состоящим из 21 члена. Руководящий комитет подготавливает встречи на уровне министров и заседает два или три раза в год. Работа Руководящего комитета осуществляется в прозрачной манере, с обеспечением консультирования со всеми членами Глобального партнерства. В Руководящий комитет входят представители получателей и поставщиков сотрудничества в целях развития, а также заинтересованные стороны из частного сектора и гражданского общества. Глобальное партнерство функционирует при поддержке постоянного Секретариата, состоящего из персонала ПРООН и ОЭСР.

25. До настоящего времени, были проведены два заседания высокого уровня Глобального партнерства по эффективному сотрудничеству в области развития. Первое заседание высокого уровня (Мехико, 2014 год) повторно подтвердило важность эффективного сотрудничества в целях развития для достижения ЦРТ, а также в качестве ключевой части "как" следующей глобальной структуры развития. Второе заседание высокого уровня запланировано на период с 28 ноября по 1 декабря 2016 года, в Найроби, Кения. Оно нацелено на расширение положительного воздействия сотрудничества в целях развития в последующие 15 лет. Найробский итоговый документ нацелен на содействие определению того, как существующие и новые стороны по развитию могут работать в партнерстве с целью реализации Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года и достижения ЦУР.

26. Параллельно заседаниям высокого уровня по эффективной внешней помощи и развитию была проведена серия международных конференций по финансированию развития, начиная с конференции в Монтеррее в 2002 году. 2000 стал поворотным годом для международных усилий по развитию, когда члены ООН договорились о повестке глобального развития до 2015 года, выстроенной вокруг достижения Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ). В последующем, на конференции ООН высокого уровня по "*Финансированию развития*", проведенная в Монтеррее в 2002 году, была достигнута договоренность по ключевым приоритетам действий в области политики со стороны передовых и развивающихся экономик (Таблица 2). Необходимость проведения саммита в Монтеррее была обусловлена финансовыми кризисами в Латинской Америке и Азии, но также и в связи с восприятием, что мир столкнулся с общим кризисом развития, что привело к неспособности многих стран достичь Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ), согласованные в 2000 году. Общей целью саммита и достигнутого в итоге консенсуса стало создание концепции проекта более социально справедливой глобализации. Монтеррейский консенсус постановил: возвести финансирование развития в ранг глобального предприятия, мобилизовать как внутренние ресурсы (налоги и сбережения), так и международные ресурсы (прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и прочие частные потоки), использовать международную торговлю в качестве движущей силы развития, увеличить официальную помощь в целях развития (ОПР), обеспечить приемлемость уровня задолженности и повысить "согласованность и последовательность функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем".⁶

27. Пять лет спустя после мероприятий в Монтеррее, в 2007 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о проведении последующей конференции в конце 2008 года в Дохе, Катар, для обзора реализации Монтеррейского консенсуса. Несмотря на то, что в тот момент Генеральная

⁶ Монтеррейский консенсус, параграф 4.

Ассамблея не могла этого предвидеть, но Дохийская обзорная конференция прошла в условиях другого финансового кризиса, на этот раз мирового масштаба и даже более серьезного. В ходе Дохийской обзорной конференции были повторно подтверждены цели, определенные в Монтеррее, однако конечная Декларация не включила много нового в плане новых соглашений. В отношении ПИИ Декларация уточнила предыдущие формулировки для акцентирования того, что требовалось ее направленность на правильные секторы и что в каждой стране должна была быть создана благотворная среда. Как и ожидалось, никакого увеличения ОПР не последовало, но текст был изложен в более решительной манере в отношении необходимости выполнения предыдущих обязательств. Возможно, единственной областью, в которой Декларация пошла значительно дальше Монтеррейского консенсуса, стало привязывание содействия гендерного равенства к расширению экономических возможностей женщин и эффективному и равноправному развитию. При этом, указанное связывание не содержало никаких конкретных обязательств.

28. Третья международная конференция по финансированию развития была проведена в Аддис-Абебе в 2015 году. Саммит был проведен в поворотный момент, всего за несколько месяцев до Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре, когда Цели в области устойчивого развития (ЦУР) были уже практически формально согласованы, и был нацелен на определение структуры и средств финансирования ЦУР⁷. Это представляло собой серьезную проблему, с учетом все более нестабильной финансовой ситуации в мире. Аддис-Абеская программа действий (ААПД) помещает устойчивое и всеобъемлющее развитие в центр финансирования развития. В сравнении с предыдущими соглашениями в области финансирования развития, указанный документ излагает более всестороннюю и перспективную программу развития, включая цели по искоренению бедности и голода, защите окружающей среды, а также поощряет всеобъемлющий экономический рост и социальную интеграцию. Программа также признает важность согласования климатического, гуманитарного финансирования и финансирования развития, а также делает больший акцент на внутренние ресурсы стран, утверждая, что для развивающихся стран налоги являются одним из наиболее эффективных и прогнозируемых способов финансирования собственного развития. ААПД также включает твердые обязательства в отношении прозрачности и данных, а также содержит решительные формулировки по эффективности и прозрачности по всем финансовым потокам, которые могли бы стать отправной точкой для обсуждений механизмов подотчетности по всем финансовым потокам в целях развития, включая частное финансирование. Изначально не предполагалось, что по результатам конференции в Аддис-Абебе будут сделаны серьезные заявления; однако, договоренности оказались даже ниже ожиданий. Амбициозные количественные цели по внутреннему расходованию, сбору налогов и ОПР, включенные в первый ("нулевой") проект были отклонены на ранних этапах переговоров со стороны большой коалиции развитых и развивающихся стран. Большинство целей в настоящее время имеют не количественное выражение, вследствие чего их сложнее отслеживать (например, в отношении внутренних налоговых реформ). Остальные цели определены в качестве добровольных обязательств. Например, в отношении ОПР, одной из немногих оставшихся количественных целей, документ повторно подтверждает

⁷ 25 сентября 2015 года, более 150 мировых лидеров приняли новую «Повестку дня 2030» для устойчивого развития, в том числе 17 целей устойчивого развития (ЦУР), целью которых является положить конец бедности, голоду и неравенству, принять меры по изменению климата и окружающей среды, улучшить доступ к здравоохранению и образованию, а также создать сильные институты и партнерства. Более подробно смю на <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

обязательство многих развитых стран по достижению цели оказания ОПР в размере 0,7 процента от ВНД.

Таблица 2: Обзор - Глобальные конференции по финансированию развития

Соглашение по результатам	Согласованные принципы, приоритеты, политики
Монтеррейский консенсус (2002 год)	▪ Богатые страны обновили свои заявления по увеличению содействия развитию до 0,7% от национального дохода, при условии, что бедные страны предпримут конкретные шаги по управлению и применению надлежащих политик в целях роста. ▪ Мобилизация внутренних финансовых ресурсов в целях развития. ▪ Мобилизация иностранных ресурсов в целях развития: прямые иностранные инвестиции и прочие частные потоки. ▪ Международная торговля в качестве движущей силы развития. ▪ Расширение международного финансового и технического сотрудничества в целях развития. ▪ Внешний долг. ▪ Решение системных проблем: повышение согласованности и последовательности функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем в целях содействия развитию.
Дохийская Декларация (2008 год)	▪ Мобилизация внутренних ресурсов: важность национальной приверженности стратегий развития и всеобъемлющего финансового сектора, а также необходимость в сильной политике по надлежащему управлению, подотчетности, гендерному равенству и человеческому развитию. ▪ Мобилизация международных ресурсов в целях развития: необходимость улучшения благотворной среды и расширения охвата финансовыми потоками большего количества развивающихся стран. ▪ Международная торговля в качестве движущей силы развития: важность завершения Дохийского раунда по многосторонним торговым переговорам в кратчайшие сроки. ▪ Внешний долг: необходимость укрепления механизмов предотвращения кризисов и рассмотрения углубленных подходов в отношении механизмов реструктуризации долга. ▪ Решение системных проблем: необходимость обзора текущих глобальных мероприятий по экономическому управлению, с расчетом на комплексные реформы международной финансовой системы и институтов.
Аддис-Абебская программа действий (2015 год)	▪ Комплексный набор действий в области политики со стороны стран-членов, с пакетом более 100 конкретных мер по финансированию устойчивого развития, трансформированию глобальной экономики и достижению Целей в области устойчивого развития. ▪ Новая глобальная структура финансирования устойчивого развития, которая согласовывает все финансовые потоки и политики с экономическими, социальными и природоохранными приоритетами и обеспечивает стабильность и устойчивость финансирования. ▪ Новый общественный договор в целях обеспечения всем социальной защиты и ключевых государственных услуг ▪ Глобальный форум по вопросам инфраструктуры в целях устранения разрыва в инфраструктуре

- "Пакет мер для наименее развитых стран" для оказания содействия наиболее бедным странам
- Механизм содействия развитию технологий с целью достижения ЦУР
- Углубленное международное сотрудничество в области налогообложения для содействия
- Актуализация расширения прав и возможностей женщин в отношении финансирования развития

Источник: ДЭСВ ООН: <http://www.un.org/esa/ffd/> (по состоянию на: 30 ноября 2016 года)

3. Измерение эффективности содействия

29. **Измерение эффективности внешнего содействия требует четкого понимания того, что составляет эффективное содействие.** Лучшее содействие зачастую означает абсолютно разные вещи для поставщиков и получателей. Для стран-получателей внешнего содействия, оно может означать получение прогнозируемых, невозвратных и нецелевых финансовых ресурсов, без условий доноров касательно их использования. Для стран и организаций, оказывающих внешнее содействие, оно может означать распределение финансирования между странами, у которых в нем есть потребность и которые с наибольшей вероятностью используют его наилучшим образом в соответствии с конкретными нормами и интересами поставщика. В зависимости от взгляда на то, что составляет эффективное содействие, акцент измерения будет отличаться.

30. **Данная глава описывает несколько структур, используемых для измерения эффективности содействия.** Первые две секции описывают глобальные структуры мониторинга, которые являются результатом международных консультаций, относящихся к Парижской Декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005 год) и Пусанскому соглашению о партнерстве (2011 год). Глобальные структуры мониторинга по своей природе являются результатом компромиссов. Выбранные индикаторы должны быть приемлемыми и измеряемыми в пределах широкого спектра различных стран, а также способными отражать изменения в областях и практиках, которые, по мнению различных заинтересованных сторон, важны для обеспечения эффективности содействия. Следовательно, глобальные индикаторы могут не охватывать все аспекты, которые могут рассматриваться как важные для обеспечения эффективности содействия в конкретной стране. Соответственно, некоторые развивающиеся страны скорректировали указанные глобальные структуры мониторинга посредством разработки дополнительных индикаторов, отражающих их конкретные проблемы и приоритеты по эффективности содействия. Структура оценки эффективности донорской деятельности для Руанды, описанная в третьем разделе, является одним из таких примеров.

3.1 Опрос по мониторингу Парижской Декларации

31. **Страны-партнеры и доноры приняли решение на Парижском форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи о мониторинге прогресса на основе 12 индикаторов** (Таблица 3). Восемь индикаторов замерялись при помощи опросов на страновом уровне, при этом имелись отдельные вопросники для Правительства и партнеров по развитию. Оставшиеся четыре

индикатора (PDI 1, PDI 2a, PDI 2b и PDI 8) оценивались при помощи аналитических обзоров (проведенных Всемирным Банком и ОЭСР) и были доступны в качестве ориентира в ходе проведения опросов на страновом уровне. Всего было проведено три раунда мониторинга (в 2006, 2008 и 2010 годах).

32. **Основной целью указанных Опросов было отслеживание и стимулирование прогресса по реализации Парижской Декларации на страновом уровне.** При этом, Опросы должны были отталкиваться, насколько возможно, от существующих местных процессов с расчетом на:

- Содействие всеобъемлющему диалогу на страновом уровне по вопросу повышения эффективности содействия.
- Достижение общего понимания о том, как более эффективное содействие способствует достижению результатов развития.
- Предоставление точного описания управления содействием.

Таблица 3: Индикаторы (PDI) и цели, изложенные в Парижской Декларации

Индикаторы		Цели	
1	У партнеров имеются функционирующие стратегии развития.	Не менее, чем у 75% стран-партнеров имеются функционирующие стратегии развития.	
2a	Надежные системы управления государственными финансами (УГФ)	Половина стран-партнеров улучшает как минимум один показатель (т.е. 0,5 пункта) на шкале результатов по УГФ / ОСПИ (Оценка страновой политики и институтов).	
2b	Надежные системы поставок	Одна треть стран-партнеров улучшает как минимум один показатель (т.е. с D на C, C на B или B на A) по четырехбалльной шкале, используемой для оценки результатов по данному индикатору.	
3	Потоки внешней помощи согласованы с национальными приоритетами	Уменьшить разрыв наполовину - уменьшить наполовину долю потоков внешней помощи в государственный сектор, не отражаемых в государственном бюджете(-ах) (не менее 85% отражается в бюджете).	
4	Повышение потенциала посредством скоординированного сотрудничества	50% потоков технического сотрудничества реализуется при помощи скоординированных программ, в соответствии с национальными стратегиями развития.	
5a	Использование страновых систем управления государственными финансами	Для стран-партнеров с оценкой 5 или выше по шкале результатов УГФ / ОСПИ (см. индикатор 2a).	Все доноры используют системы УГФ стран-партнеров; а также Уменьшение разрыва на две трети - снижение на две трети <i>внешней помощи в процентном выражении</i> государственному сектору, не

			использующему системы УГФ стран-партнеров.
		Для стран-партнеров с оценкой между 3,5 и 4,5 по шкале результатов УГФ / ОСПИ (см. индикатор 2a).	90% доноров использует системы УГФ стран-партнеров; а также Уменьшение разрыва на одну треть - снижение на одну треть <i>внешней помощи в процентном выражении</i> государственному сектору, не использующему системы УГФ стран-партнеров.
5b	Использование страновых систем закупок	Для стран-партнеров с оценкой "А" по шкале прогресса поставок (см. индикатор 2b).	Все доноры используют системы поставок стран-партнеров; а также Уменьшение разрыва на две трети - снижение на две трети <i>внешней помощи в процентном выражении</i> государственному сектору, не использующему системы поставок стран-партнеров.
		Для стран-партнеров с оценкой "В" по шкале прогресса поставок (см. индикатор 2b).	90% доноров использует системы поставок стран-партнеров; а также Уменьшение разрыва на одну треть - снижение на одну треть <i>внешней помощи в процентном выражении</i> государственному сектору, не использующему системы поставок стран-партнеров.
6	Устранение параллельных ГРП	Снижение на две трети параллельных групп реализации проекта (ГРП).	
7	Улучшенная прогнозируемость внешней помощи	Уменьшить разрыв наполовину - уменьшить наполовину долю внешней помощи, не освоенной в течение финансового года, на который она была запланирована.	
8	Необусловленность внешней помощи	Непрерывный прогресс в течение времени.	
9	Использование общих мероприятий или процедур	66% потоков внешней помощи направляются в контексте программных подходов.	
10a	Миссии в полевых условиях	40% миссий доноров в полевых условиях являются совместными.	
10b	Страновая аналитическая работа	66% страновой аналитической работы является совместной.	

11	Ориентированные на результаты структуры	Уменьшение разрыва на одну треть - снижение на одну треть доли стран, не имеющих прозрачных и отслеживаемых структур оценки эффективности деятельности.
12	Взаимная подотчетность	У всех стран-партнеров имеются взаимные обзорные оценки.

Источник: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (по состоянию на: 30 ноября 2016 года)

33. **Структура мониторинга в рамках Парижской Декларации была скорректирована в 2011 году.** Результаты трех раундов мониторинга использовались для подготовки Форумов высокого уровня в Аккре и Пусане. С течением времени акцент глобального обмена мнениями сместился с внешней помощи на эффективность развития. Установление всеобъемлющего партнерства в целях развития на страновом уровне, включая не только правительственные и донорские учреждения, но и представителей гражданского общества и частного сектора по диалогу и процессу в области развития, стало новым принципом эффективного сотрудничества в целях развития. В последующем, структура мониторинга была скорректирована после проведения Третьего форума высокого уровня в Пусане.

34. **Данные, собранные по реализации Парижской Декларации, указывают на то, что несмотря на достигнутый прогресс, его масштаб и темп оказались меньше предусмотренного в 2005 году.** Глобальный прогресс по достижению согласованных в 2010 году целей зависит от отдельных усилий доноров и развивающихся стран по выполнению своих обязательств. Очевидно наличие важных отличий в прилагаемых усилиях между донорами и развивающимися странами. Воздействие реформ было наибольшим тогда, когда страны разработали планы действий по выполнению своих обязательств, исходя из собственных потребностей, контекста, а также приоритетов развития. Опрос 2011 года выявил следующее:⁸

- Доля стран с имеющимися надлежащими стратегиями национального развития утроилось в 2005 года.
- Высококачественные ориентированные на результаты структуры в целях измерения прогресса в отношении приоритетов национального развития существовали в одной четверти от общего количества стран, опрошенных в 2005 году.
- Усилия по увеличению поддержки наращиванию потенциала оказались смешанными. Несмотря на то, что доноры достигли цель по скоординированному техническому сотрудничеству, поддержка наращиванию потенциала зачастую продолжает диктоваться предложением, вместо того, чтобы отвечать потребностям развивающихся стран.
- Более одной трети от всех развивающихся стран, участвовавших в Опросе 2011 года, показали улучшение качества своих систем управления государственными финансами за период 2005 - 2010 годов. В то же время, четверть из указанных стран столкнулась с ухудшением качества таких систем.
- Доноры используют системы развивающихся стран в большем объеме, чем в 2005 году, но не в том масштабе, который был оговорен в Париже. В частности, доноры не демонстрируют систематического увеличения использования страновых систем по результатам роста надежности таких систем.

⁸ Источник: ОЭСР (2012).

- В целом, доноры не достигли прогресса в дальнейшем снижении обусловленности помощи.
- Со стороны доноров был лишь небольшой прогресс в части реализации общих мероприятий или процедур, а также проведения совместных миссий и аналитической работы.
- Внешняя помощь становится все более фрагментированной. Доля внешней помощи на страновом уровне у многих доноров меньше их доли внешней помощи на мировом уровне. Более того, на страновом уровне, многие доноры финансируют большое количество небольших в финансовом плане проектов, особенно в частных секторах, что увеличивает фрагментированность внешней помощи на секторальном уровне.
- Среднесрочная прогнозируемость внешней помощи продолжает оставаться проблемой в развивающихся странах в связи с тем, что предоставление донорами информации о будущей внешней помощи отдельным правительствам происходит в единичных случаях, вместо того, чтобы стать нормой.

3.2 Мониторинг глобального партнерства

35. По результатам Четвертого форума высокого уровня в Пусане (2011 год) была разработана новая структура мониторинга, которая отчасти отталкивается от индикаторов Парижской Декларации, отчасти включает новые индикаторы. Глобальное партнерство по эффективному сотрудничеству в области развития было создано на Четвертом форуме высокого уровня в Пусане в 2011 году. Данный всеобъемлющий политический форум собрал вместе правительства, двусторонние и многосторонние организации, гражданское общество и представителей парламентов, местных органов власти, фондов и частного сектора со всего мира, которые привержены повышению эффективности сотрудничества в целях развития для получения максимального воздействия на развитие. Структура мониторинга Глобального партнерства отслеживает достигнутый прогресс по реализации четырех согласованных принципов эффективного сотрудничества в целях развития: *приверженность, ориентированность на результат, всеобъемлющее партнерство, а также прозрачность и подотчетность.*

36. Структура мониторинга Глобального партнерства включает 10 индикаторов (Таблица 4), которые ориентированы на укрепление институтов развивающихся стран, увеличении прозрачности и прогнозируемости сотрудничества в целях развития, повышения гендерного равенства, а также содействия большему вовлечению гражданского общества, парламентов и частного сектора в усилия по развитию. Она включает индикаторы из Опроса по Парижской Декларации, наряду с индикаторами, внедренными по результатам Пусанского соглашения о партнерстве. Структура мониторинга состоит из: (i) индикаторов, измеряемых на основе данных, собранных на уровне отдельных развивающихся стран и обобщенных с целью предоставления обзора прогресса в мировом масштабе; (ii) и индикаторов, опирающихся на прочие источники информации и разработанных при помощи аналитических обзоров и прочих механизмов. Некоторые индикаторы основаны на количественных данных, тогда как прочие индикаторы отслеживаются с применением качественного подхода.

37. Структура мониторинга Глобального партнерства стремится оценить прогресс в отношении эффективности внешней помощи и развития. В дополнение к выбранным индикаторам Парижской Декларации (PDI) измерение согласованности и прогнозируемости потоков внешней помощи, новая

структура мониторинга включает несколько индикаторов интегрированности, например, индикатор 2 (измерение вовлеченности организаций гражданского общества), индикатор 3 (измерение вовлеченности частного сектора) и индикатор 8 (измерение гендерного равенства). Таким образом отражается более широкое концептуальное понимание сотрудничества в целях развития, принимая во внимание то, что для обеспечения устойчивого национального развития требуются скоординированные усилия нескольких групп заинтересованных сторон помимо правительства и доноров, а также нескольких источников финансирования помимо внешней помощи.

38. Структура мониторинга Глобального партнерства нацелена на отражение изменения в поведении. Она ориентирована на то, "как" заинтересованные стороны вовлечены в сотрудничество в целях развития. Она дополняет другие международные структуры подотчетности, которые отслеживают "какие" результаты и конечные результаты вытекают из сотрудничества в целях развития (например, мониторинг прогресса по Целям Развития Тысячелетия и Целям в области устойчивого развития).

39. От мониторинга Глобального партнерства ожидается получение данных по прогрессу, возможностям и препятствиям в ходе реализации обязательств по повышению эффективности сотрудничества в целях развития, по которым были достигнуты договоренности в Париже, Аккре и Пусане, с целью:

- Содействия подотчетности для реализации обязательств по сотрудничеству в целях развития;
- Стимулирования и обеспечения информированности диалога с участием многих заинтересованных сторон по вопросу повышения эффективности сотрудничества в целях развития на национальном, региональном и международном уровнях;
- Поощрения договоренности по способам улучшения реализации обязательств по сотрудничеству в целях развития и содействия подотчетности на национальном уровне.

Таблица 4: Пусанские индикаторы и цели сотрудничества в целях развития

Индикатор	Описание	Цель
Индикатор 1 Сотрудничество в целях развития ориентировано на результаты, которые соответствуют приоритетам развивающихся стран	Степень использования поставщиками в рамках сотрудничества страновых рамок результатов	Все поставщики в рамках сотрудничества в целях развития используют страновые рамки результатов
Индикатор 2 Гражданское общество функционирует в среде, которая способствует его максимальной вовлеченности и вкладу в развитие	Предварительная оценка благотворной среды для организаций гражданского общества отталкивается от качественной информации, полученной от многих заинтересованных стороны Индикатор выстроен вокруг вопросника, состоящего из четырех модулей, которые охватывают следующие измерения: (1) Место для диалога между многими заинтересованными сторонами по вопросам политик национального развития;	Непрерывный прогресс в течение времени

	(2) Эффективность развития организаций гражданского общества: подотчетность и прозрачность; (3) Официальное сотрудничество в целях развития с организациями гражданского общества; и (4) Законодательная и нормативно-правовая база	
Показатель 3 Вовлеченность и вклад частного сектора в развитие	Трехмерный показатель, являющийся показателем качества диалога между государственным и частным сектором. Построение индикатора основано на сочетании количественных оценок, собранных по всему миру, и качественных оценок на страновом уровне странового контекста в отношении процессов всеобъемлющего диалога между государственным и частным сектором.	Непрерывный прогресс в течение времени
Индикатор 4 Прозрачность: нахождение информации о сотрудничестве в целях развития в общественном доступе	Показатель состояния реализации общих стандартов поставщиками в рамках сотрудничества	Реализация общего стандарта - все поставщики в рамках сотрудничества в целях развития находятся на пути общего, открытого стандарта по электронной публикации своевременной, всеобъемлющей и перспективной информации по сотрудничеству в области развития
Индикатор 5(a) Сотрудничество в целях развития является более прогнозируемым - ежегодная прогнозируемость	Доля финансирования в рамках сотрудничества в целях развития, освоенная в течение финансового года, в котором она была запланирована поставщиками в рамках сотрудничества; а также Уменьшение разрыва наполовину - уменьшить наполовину долю внешней помощи, не освоенной в течение финансового года, на который она была запланирована. (2010 год является базовым)	Уменьшить разрыв наполовину - уменьшить наполовину долю финансирования в рамках сотрудничества в целях развития, не освоенного в течение финансового года, на который она была запланирована. К 2015 году: 90% осваиваются согласно графику.
Индикатор 5(b) Сотрудничество в целях развития является более прогнозируемым - среднесрочная прогнозируемость	Доля финансирования в рамках сотрудничества в целях развития, охватываемая ориентировочными прогнозными планами расходов, предоставленными на страновом уровне	Уменьшить разрыв наполовину - уменьшить наполовину долю финансирования в рамках сотрудничества в целях развития, не охватываемую ориентировочными прогнозными планами расходов. К 2015 году: планы охватывают 92% от оценочного финансирования на 2016 год, 85% - на 2017 год и 79% - на 2018 год.
Показатель 6 Внешняя помощь включена в бюджеты, которые проходят парламентское рассмотрение	Процент запланированного к освоению финансирования в рамках сотрудничества в целях развития, отраженный в ежегодных бюджетах, утверждаемыми законодательными органами развивающихся стран	Уменьшить разрыв наполовину - уменьшить наполовину долю потоков в рамках сотрудничества в целях развития в государственный сектор, не отражаемых в государственном бюджете(-ах) (не менее 85%

		отражается в бюджете) (2010 год является базовым)
Индикатор 7 Взаимная подотчетность между сторонами в рамках сотрудничества в целях развития улучшается посредством всеобъемлющих обзоров	Процент стран, которые проводят всеобъемлющие взаимные оценки прогресса по реализации согласованных обязательств	Все развивающиеся страны имеют всеобъемлющие взаимные оценки (2010 год является базовым)
Индикатор 8 Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин	Процент стран с имеющимися системами, которые отслеживают и публикуют данные о средствах, выделяемых на решение вопросов гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин	У всех развивающихся стран имеются системы, которые отслеживают и публикуют данные о ресурсах, выделяемых на решение вопросов гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (2013 год является базовым)
Индикатор 9(a) Эффективные институты: укрепление страновых систем	Качество систем управления государственными финансами в развивающихся странах	Половина развивающихся стран улучшает как минимум один показатель (т.е. 0,5 пункта) на шкале результатов по УГФ / ОСПИ (2010 год является базовым)
Индикатор 9(b) Эффективные институты: использование систем развивающихся стран	Использование страновых систем управления государственными финансами и систем поставок	Уменьшение разрыва [применение той же логики, что и в Парижской Декларации – уменьшение разрыва на две трети в случаях, если оценка ОСПИ ≥ 5 ; или на одну треть если, оценка находится в диапазоне от 3,5 до 4,5] (2010 год является базовым)
Показатель 10 Необусловленность внешней помощи	Процент внешней помощи, которая является полностью необусловленной	Непрерывный прогресс в течение времени (2010 год является базовым)

Источник: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-Monitoring-Guide-final1.pdf> (по состоянию на: 30 ноября 2016 года)

40. **Результаты мониторинга нацелены на предоставление данных для подготовки к заседанию высокого уровня Глобального партнерства.** До настоящего времени было проведено два раунда мониторинга, первый в 2013-2014 годах и второй - в 2015-2016 годах.⁹ В процессе проведения мониторинга ожидается получение данных от различных заинтересованных сторон. См. детальную информацию в Таблице 5.

⁹ Результаты двух раундов мониторинга можно получить по ссылке: <http://effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/explore-monitoring-data/>.

Таблица 5: Роли заинтересованных сторон в мониторинге Пусанских индикаторов

Индикаторы		Правительство	Поставщики	ОГО	Частный сектор	Профсоюзы
1	Сотрудничество в целях развития ориентировано на результаты, которые соответствуют приоритетам развивающихся стран	■	■			
2	Гражданское общество функционирует в среде, которая способствует его максимальной вовлеченности и вкладу в развитие	■	■	■		
3	Вовлеченность и вклад частного сектора в развитие	■	■	■	■	■
5a	Сотрудничество в целях развития является более прогнозируемым (на ежегодной основе)		■			
5b	Сотрудничество в целях развития является более прогнозируемым (на среднесрочной основе)	■				
6	Внешняя помощь включена в бюджеты, которые проходят парламентское рассмотрение	■	■			
7	Укрепление взаимной подотчетности посредством всеобъемлющих обзоров	■				
8	Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин	■				
9b	Использование систем управления государственными финансами и систем поставок развивающихся стран		■			

Источник: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-Monitoring-Guide-final1.pdf> (по состоянию на: 30 ноября 2016 года)

41. **Отталкиваясь от глобальных структур мониторинга, некоторые страны разработали специфичные для страны структуры мониторинга для оценки эффективности внешней помощи и содействия взаимной подотчетности.** В соответствии с ориентированностью Пусанского соглашения о партнерстве на реализацию на страновом уровне, развивающиеся страны поощряются к достижению договоренности по собственным специфичным для страны структурам по мониторингу процесса и содействию взаимной подотчетности. Несмотря на то, что большинство стран использовало глобальные индикаторы - преимущественно на основе соглашений, заключенных в Париже (2005 год) и Пусане (2011 год) - несколько стран разработали дополнительные индикаторы, отражающие местные проблемы с эффективностью внешней помощи, и соответствующие задачи. Таблица 6 (ниже) описывает пример Руанды. Некоторые страны внедриli глобальные индикаторы

в свои национальные информационные системы управления данными о внешней помощи (например, Бурунди, Камбоджа, Малави, Руанда и Пакистан) и отслеживают по ним прогресс ежегодно, тогда как глобальные опросы проводятся лишь раз в два года.

Таблица 6: Руанда: Структура оценки эффективности донорской деятельности (ФГ 2012 - 2013)

Область результатов	Индикатор	
А. Финансирование национальных стратегий для содействия ЦРТ и стратегии "Видение 2020"		Объем средств ОПР, включенный в бюджет
	A1	Процент средств ОПР, отраженный в национальном бюджете (Индикатор 3 Парижской Декларации) (обратное соотношение в случаях, когда процент освоения > процента, заложенного в бюджет)
	A2	Процент средств ОПР для государственного сектора, предоставленных учреждениями правительства Руанды
В. Применение национальных систем и институтов для укрепления приверженности, устойчивости и снижения операционных издержек	B1	Процент средств ОПР, освоенных с использованием процедур по исполнению бюджета правительства Руанды (Индикатор 5a Парижской Декларации)
	B2	Процент средств ОПР, освоенных с использованием процедур по аудиту правительства Руанды (Индикатор 5a Парижской Декларации)
	B3	Процент средств ОПР, освоенных с использованием системы финансовой отчетности правительства Руанды (Индикатор 5a Парижской Декларации)
	B4	Процент средств ОПР, освоенных с использованием системы поставок правительства Руанды (Индикатор 5b Парижской Декларации)
С. Содействие долгосрочному планированию и реализации посредством осуществления прогнозируемого финансирования развития	C1	Доля средств ОПР, охватываемая ориентировочными прогнозными планами расходов, предоставленными на страновом уровне
	C2	Не влекущая за собой обязательств информация о будущей внешней помощи по меньшей мере на 3 года вперед, на регулярной основе и в соответствии с финансовым годом правительства Руанды (да/нет)
	C3	Доля средств ОПР, предоставленных в тот год, на который она была запланирована (Индикатор 7 Парижской Декларации)
D. Снижение операционных издержек и укрепление партнерства посредством применения гармонизированных подходов	D1	Количество миссий без утверждения правительства Руанды, которые были проведены в течение Периода Молчания
	D2	Доля совместных миссий из общего количества миссий (Индикатор 10a Парижской Декларации)
	D3	Доля скоординированной аналитической работы доноров (Индикатор 10b Парижской Декларации)
Е. Актуализация оказания помощи на секторальном уровне при помощи эффективного использования сравнительных преимуществ	E1	Среднее число секторов на одного донора для проведения мероприятий (совокупное и на уровне отдельного партнера по развитию) в соответствии с разделением труда (DoL)
	E2	Процент от их совокупного портфеля внешней помощи для страны, представленный финансированием 3 секторов DoL, поддержкой общей бюджета и поддержкой секторальных бюджетов (на уровне отдельного партнера по развитию)
G. Предоставление бюджетной поддержки таким способом, чтобы повысить приверженность, прогнозируемость и снизить операционные издержки	G1	Доноры информируют Правительство об ожидаемом объеме поддержки бюджета, как общего, так и секторальных, которая будет предоставляться в течение следующего трехлетнего периода СПР, не менее чем за 6 месяцев до начала рассматриваемого финансового года (да/нет)
	G2	Доноры по бюджетной поддержке подтверждают Правительству в течение месяцев с завершения ретроспективного обзора точную сумму, включая сумму, предоставленную в рамках переменного

		транша (если применимо), которая будет осваиваться в следующем финансовом году (да/нет)
	G3	Доля бюджетной поддержки, освоенная в течение первого квартала финансового года правительства Руанды
	G4	Доля бюджетной поддержки, освоенная в течение первого полугодия финансового года правительства Руанды, на который она была запланирована
	G5	Донор полностью соблюдает условия полной необусловленности (Общая структура оценки эффективности деятельности (CPAF) и MoB в рамках поддержки секторальных бюджетов) (да/нет)
	G6	Донор полностью соблюдает условия рамочного партнерства (да/нет)
	G7	Доля бюджетной поддержки, освоенная в течение или до месяца, на который она была запланирована, и в течение финансового года правительства Руанды, на которые она была запланирована

Источник: <http://www.devpartners.gov.rw/index.php?id=25> (по состоянию на: 1 декабря 2016 года).

42. В 2008 году, Правительство Руанды (GoR) и его партнеры по развитию договорились укрепить свою структуру взаимной подотчетности при помощи Структуры оценки эффективности донорской деятельности (DPAF). DPAF представляет совместный инструмент для мониторинга эффективности донорской деятельности в отношении обязательств доноров на национальном и международном уровнях в части объемов и качества содействия развитию, оказываемому Руанде. DPAF составляет часть процесса взаимной проверки, разработанную для повышения взаимной подотчетности на страновом уровне. DPAF осуществляет проверку эффективности деятельности двусторонних и многосторонних партнеров по ряду установленных индикаторов, определяющих качество и объем содействия развитию, оказываемому Руанде. Индикаторы DPAF внедрены в систему управления информацией о внешней помощи Руанде. Первоочередной площадкой для диалога по вопросам DPAF является группа по координации партнеров по развитию (DPCG), собирающая воедино всех доноров и все механизмы внешней помощи. Группа по координации партнеров по развитию (DPCG) состоит из постоянных секретарей Правительства Руанды, главы двусторонних и многосторонних донорских учреждений, а также представители гражданского общества и частного сектора. Заседания Группы проходят под совместным председательством постоянного секретаря и секретаря казначейства

4. Структура содействия и роль внешнего содействия в Узбекистане

43. Данная глава вкратце описывает среду содействия в Узбекистане, а также актуальность внешнего содействия на фоне экономической и финансовой ситуации в стране.

4.1 Экономическая и финансовая ситуация в Узбекистане¹⁰

44. Узбекистан является окруженной сушей, богатой природными ресурсами страной с доходами ниже среднего уровня, занимающей стратегическое месторасположение в самом сердце Центральной Азии. Его население примерно в 31,5 миллион человек (на 2015 год), около половины из которого проживает в городских районах, составляет около сорока процентов от всего населения Средней Азии. Страна является шестым по величине производителем хлопка в мире, а также четвертым по величине экспортером хлопка. Другие важные товары включают природный газ, золото, медь и уран.

45. Несмотря на в целом слабые показатели развивающегося региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА), экономика Узбекистана продолжает уверенный рост. В 2014 году рост составил 8,1 процент, немного больше роста в 8 процентов за 2013 год. При этом, рост реального ВВП в среднем составил 8,3 процента в год за период с 2008 по 2014 год, что делает экономику Узбекистана одной из самых быстрорастущих экономик в регионе ЕЦА и среди стран со средним уровнем дохода за указанный период.

46. Экономический результат в 2014 год стал отражением внутреннего спроса, движущей силой которого стала поддерживающая государственная политика. Рост ВВП присутствовал во всех секторах, при этом строительный, сельскохозяйственный сектора, а также сектор услуг показали наиболее динамичный рост. Строительный сектор вырос на 18,3 процента, сектор услуг - на 15,4 процента, сельскохозяйственный сектор - на 6,9 процента, промышленность выросла на 5,7 процента. Однако, в 2015 году прогнозировалось снижение роста. На стороне спроса частное потребление выросло после 20 процентного номинального увеличения минимальных заработных плат, пенсий и социальных пособий, больше 6,2 процентов инфляции по официальному индексу потребительских цен (ИПЦ) и 9 процентов инфляции (Всемирный Банк, 2015). Чистые переводы денежных средств снизились на 18,9 процента, т.е. до 5,1 процента от ВВП в 2014 году с 6,4 процентов от ВВП в 2013 году (Таблица 7). Инвестиции в основной капитал оставались на стабильном уровне около 23 процентов за последние четыре года и прогнозируются к росту в 2015 году.

Таблица 7: Узбекистан: Основные экономические индикаторы за 2011-15 гг.

Индикаторы	2011 год	2012 год	2013 год	2014 ^e год	2015 ^f год
Рост ВВП, %	8,3	8,2	8,0	8,1	7,6
ВВП на душу населения, в текущих долларах США	1 545	1 719	1 878	2 038	2 146

¹⁰ Данный раздел основан преимущественно на данных Всемирного Банка за 2015 год.

Население (по итогам полугодия), млн.	29,3	29,8	30,2	30,8	31,1
Валовые инвестиции в основной капитал, % от ВВП	23,5	22,8	23,2	23,3	26,1
Инфляция (официальный ИПЦ, на конец периода), % изменения	7,3	7,0	6,8	6,2	6,3
Сальдо платежного баланса по текущим операциям, % от ВВП	5,8	1,2	1,9	1,6	0,3
Налогово-бюджетный баланс, % от ВВП	8,8	5,1	3,8	2,6	2,0
ПИИ (чистые), % от ВВП	3,6	1,7	1,7	1,0	1,0
Денежные переводы трудовых мигрантов (чистые), % от ВВП	5,9	6,8	6,4	5,1	3,6
Внешний долг, % от ВВП	18,6	17,3	16,5	17,0	17,1

Источник: Всемирный банк, 2015 г.

Примечания: e - предварительно или оценка; f - прогноз

47. Уровень государственного и гарантированного государством долга низкий и экономическая приемлемость долга очевидно не является поводом для беспокойства. Профицит сальдо платежного баланса по текущим операциям за последнее десятилетие привело к быстрому сокращению уровня задолженности, при этом внешний долг также быстро сократился с уровня в 64 процента от ВВП в 2001 году до примерно 17 процентов от ВВП в 2012 - 2014 годах (Диаграмма 2). Обслуживание внешнего долга было уверенно проведено, при этом коэффициент обслуживания долга составил порядка 5 процентов от объема экспорта в 2012-2014 годах. Узбекистан продолжает выступать в конечном счете кредитором в отношении других стран, несмотря на свои значительные потребности в капитале, при этом заграничные активы находятся в более, чем 14 месяцах от импорта товаров и услуг в 2014 году. Учитывая высокий уровень международных резервов, от Правительства не ожидается проведение внутреннего заимствования в среднесрочной перспективе (Всемирный Банк, 2015). В целях финансирования программы государственных инвестиций на 2015 год, Правительство с большей вероятностью увеличит внешнее заимствование, при этом прогнозируется, что итоговое соотношение внешнего долга к ВВП Узбекистана, находящегося на уровне 17 процентов в 2014 году, вырастет лишь незначительно (Всемирный Банк, 2015).

Диаграмма 2: Узбекистан: Долг и обслуживание долга за 2003-2014 годы (в процентах)



Источник: Всемирный банк, 2015 г.

Примечание: Внешний долг включает государственный долг, гарантированный и не гарантированный государством долг.

48. **Консолидированный налогово-бюджетный баланс, включая Фонд реконструкции и развития (ФРР), остается в профиците в размере оценочных 2,6 процента от ВП в 2014 году.** Снизившиеся налоговые поступления (отражающие снижение налогового бремени для фирм и физических лиц), наряду с уменьшившимся доходом в ресурсный фонд (ФРР)¹¹ по причине понизившихся экспортных цен на золото и увеличившихся государственных капиталовложений, привело к более низкому общему профициту государственного бюджета (включая ФРР), на уровне оценочных 2,6 процентов от ВВП в 2014 году, что ниже оценочных 3,8 процентов от ВВП в 2013 году (Диаграмма 3).

49. **Уровень государственных капиталовложений оставался достаточно стабильным на уровне 4,2 процента от ВВП в 2013 году, при этом прогнозировался рост до 4,5 процента от ВВП в 2014 году.** Инвестиционная программа на сумму в 47 млрд. долларов США на 2011-2015 год, которую Правительство приняло с целью уменьшения последствий воздействия мирового кризиса и модернизации промышленности и инфраструктуры, в 2014 году находилась в процессе реализации, при совместном финансировании с ФРР, Государственные расходы на здравоохранение в размере

¹¹ Государственный Фонд реконструкции развития был создан в середине 2006. его основными целями стали: (i) накопление доходов за счет превышения мировой цены на минеральные ресурсы над ценой отсечения, преимущественно для золота и меди; а также (ii) стимулирование инвестиционного и экономического развития посредством расширения долгосрочных кредитов банкам для совместного финансирования стратегических государственных проектов. С момента учреждения, ФРР накопил активов на сумму 15 млрд. долларов США к 2014 году, управление большей частью которых осуществлялось за рубежом Центральным Банком Республики Узбекистан в качестве части международных резервов. Оставшаяся часть используется для внутристранового кредитования в иностранной валюте импортируемых основных фондов и промежуточных товаров в рамках государственных проектов. (Источник: Всемирный банк, 2015)

3,1 процента от ВВП в 2014 году были намного выше, чем средний показатель в 1,7 процента от ВВП в странах с уровнем дохода ниже среднего. Государственные расходы на образование в размере 7,5 процента от ВВП в 2014 году были самыми высокими в Центральном и Кавказском регионе, наравне со странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); при этом, отдача по таким расходам неизвестна, так как качество образования в Узбекистане не оценивается на международном уровне и не сравнивается с другими странами (Всемирный банк, 2015).

Диаграмма 3: Узбекистан: Консолидированный бюджет за 2004-2015 годы (в процентах от ВВП)



Источник: Всемирный банк, 2015 г.

50. **Уровень бедности снизился с 27,5 процентов населения в 2001 году до 14,1 процента в 2013 году и, в соответствии с прогнозами, должен снизиться далее до 13,7 процентов в 2014 году.**¹²

Указанное снижение произошло за счет быстрого экономического роста на душу населения, устойчивого ежегодного роста зарплат и денежных переводов, доходов от микро- и малых предприятий, а также государственных целевых программ поддержки. Чистые денежные переводы трудовых мигрантов помогли многим семьям в Узбекистане не перейти за черту бедности.

51. **Однако, несмотря на ускоренное снижение уровня бедности с 2005 года, эластичность сокращения бедности по отношению к росту ВВП остается относительно низкой.** В 2002-2013 годах, ВВП на душу населения вырос на 197 процентов, а бедность сократилась на 48,7 процента. Рост ВВП на душу населения в Узбекистане в 1 процент соотносится в среднем с 0,5 процента сокращения процентной доли бедности. Данный показатель ниже средней оценки для развивающихся стран (где 1 процент роста ВВП на душу населения приводит к сокращению процентной доли бедности на 0,6-3,5 процента). Этому есть несколько возможных объяснений: (i) низкий рост производительности в трудоёмком сельском хозяйстве, в котором до их пор занято одна четверть населения и большая часть бедных людей, и в которой присутствует большое количество косвенных налогов и

¹² Определяется на основе национальной нижней границы прожиточного минимума в Узбекистане, равной 2 100 килокалориям на одного человека в день. Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике проводит регулярные обследования бюджетов домашних хозяйств (HBS), результаты которого общественности не доступны.

ограничений по экспорту и экономической деятельности; (ii) значительный уровень неофициальности на рынке труда; (iii) маленькое количество работающих взрослых людей на одну семью; и (iv) различия между регионами (более богатые регионы растут быстрее). Когда Правительство присоединилось к Целям Развития Тысячелетия на 2011-2015 годы, его основными целями было сокращение бедности наполовину (в сравнении с уровнем 2001 года), а также уменьшение вдвое количества детей с пониженной массой тела до 5 лет. Это соответствует целевому сокращению процентной доли бедности в масштабах страны до 13,5 процентов населения к 2015 году (Всемирный банк, 2015).

4.2 Среда содействия в Узбекистане

52. В абсолютном значении, потоки средств ОПР в Узбекистан увеличились за последние пять лет. Чистый объем ОПР, предоставленный Узбекистану увеличился с 231 млн. долларов США в 2010 году до 324 млн. долларов США в 2014 году (Таблица 8). Тем не менее, в процентном выражении от валового национального дохода (ВНД) потоки средств ОПР оставались на стабильном уровне примерно в 0,5 процента. Заметно, что доля двусторонней ОПР значительно сократилась с 60 процентов до 38 процентов за тот же указанный период. Это означает, что общий рост итогового объема содействия произошел за счет значительного увеличения в многосторонней ОПР.

Таблица 8: Узбекистан: Потоки ОПР и частных средств за 2010-2014 годы

	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Чистая ОПР (млн. долларов США)	231	203	255	293	324
Доля двусторонней ОПР (валовая)	60%	44%	41%	45%	38%
Чистая ОПР / ВНД	0,6%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%
Чистые потоки частных средств (млн. долларов США)	29	- 57	120	264	-401

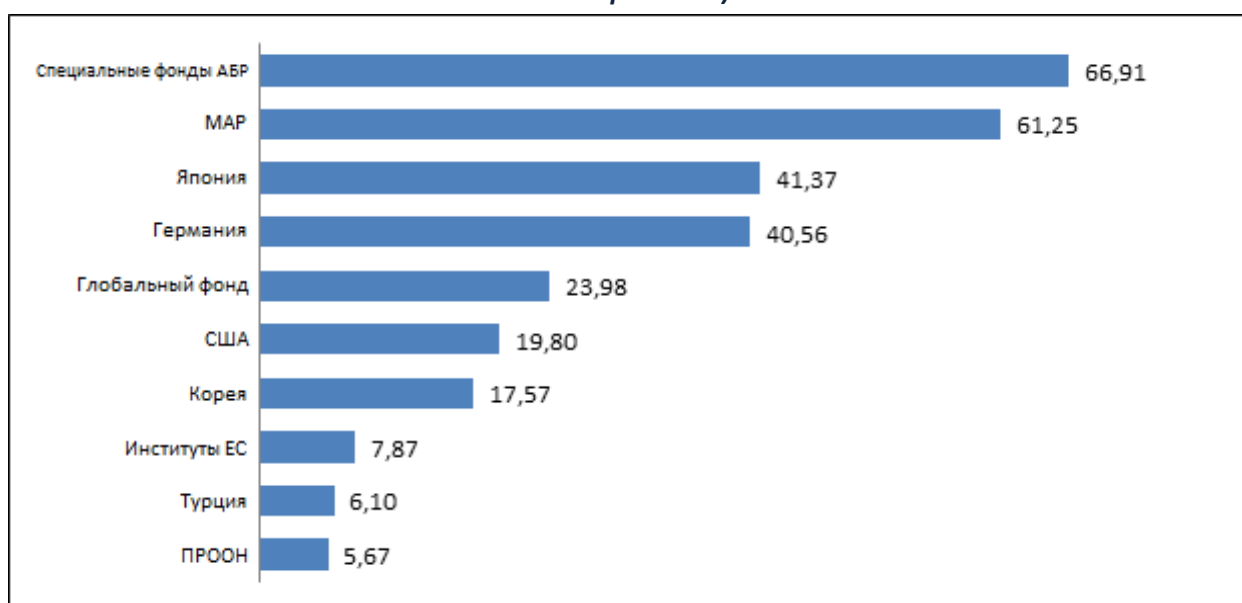
Источник: КСР ОЭСР: <http://www.oecd.org/dac/stats> (по состоянию на: 29 ноября 2016 года)

53. Одним из важных элементов среды содействия в Узбекистане является ее структура разнообразных партнеров по развитию. Узбекистан получает содействие от разнообразных многосторонних (региональных и международных) и двусторонних учреждений, включая доноров КСР, доноров не из КСР и так называемых "развивающихся доноров, а также вертикальных фондов (например, Глобальный Фонд) и учреждений. Из 22 партнеров Узбекистана по развитию 17 партнеров предоставляют "значимый" вклад. Считается, что донор предоставляет значимый вклад, если (i) донор предоставляет большую долю содействия стране-партнеру, чем общая доля донора в глобальном содействии, или (ii) донор входит в число наиболее крупных доноров, на которых в совокупности приходится не менее 90 процентов содействия стране-партнеру.¹³ Факт того, что большинство партнеров Узбекистана по развитию предоставляют значимые вклады, отражает тот уровень значимости, который партнеры придают сотрудничеству в целях развития с Узбекистаном. Диаграмма 4 (далее) содержит информацию о десяти основных донорах по валовой ОПР в 2013 году.

¹³ См. детальную информацию в ОЭСР, 2011 год.

Следует отметить, что на рисунке 4 приводится рейтинг доноров по их вкладу в денежном выражении помощи, не делая различий по типу помощи, таких, как гранты и кредиты. ОПР включает гранты, льготные кредиты (где элемент гранта составляет не менее 25 процентов от общего объема), а также предоставление технической помощи. В то время как некоторые доноры предоставляют только гранты, портфель помощи других доноров состоит из грантов и кредитов. Если кредиты будут вычитаться, несколько иная классификация будет появляться. Кроме того, денежная стоимость помощи не обязательно соответствует его значению для развития для получателя. Например, долгосрочное воздействие и значение обмена соответствующих знаний и инновационных идей может быть гораздо выше, чем денежная стоимость базовой технической помощи. Кроме того, техническая помощь может усилить воздействие и пользу финансовой помощи.

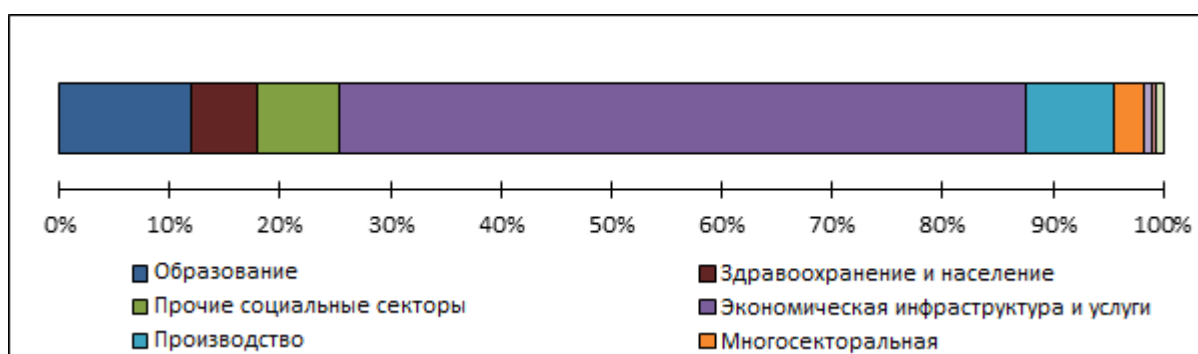
Диаграмма 4: Десять основных доноров по валовой ОПР для Узбекистана за 2013 год (млн. долларов США)



Источник: КСР ОЭСР: <http://www.oecd.org/dac/stats> (по состоянию на: 29 ноября 2016 года)

54. **Двусторонняя ОПР Узбекистану ориентирована на развитие экономической инфраструктуры.** В 2011-2012 годах, подавляющая часть двустороннего содействия выделялась на развитие экономической инфраструктуры, за ней шли образовательный сектор, производственный секторы (вкл. сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и промышленность) и сектор здравоохранения (Диаграмма 5).

Диаграмма 5: Узбекистан: Двусторонняя ОПР в разрезе по секторам за период 2011-2012 годов



Источник: КСР ОЭСР: <http://www.oecd.org/dac/stats> (по состоянию на: 29 ноября 2016 года)

55. Несмотря на увеличение потоков содействия в абсолютном значении, Узбекистан можно рассматривать как страну с недостаточным уровнем внешнего содействия. С учетом эффективности деятельности институтов, размера и потребностей населения, особенно в сравнении с другими странами с уровнем дохода ниже среднего, можно утверждать о том, что уровень внешнего содействия Узбекистану недостаточен (Таблица 9).

Таблица 9: ОПР на душу населения: Выбранные страны с уровнем дохода ниже среднего

Страны	Общее население в млн. (2015 год)	Индекс численности бедного населения на основе национальной нижней границы прожиточного минимума (в % от населения)	ВНД на душу населения, ППС, в текущих международных долларах США (2015 год)	Рейтинг ИЧР (2014 год)	Рейтинг ОСПИ (2015 год)	ОПР на душу населения, в текущих долларах США (2014 год)
Боливия	10,7	38,9 (2013)	6840	119	3,5	64
Камбоджа	15,6	17,7 (2012)	3290	143	3,4	52
Кот-д'Ивуар	22,7	46,3 (2015)	3240	172	3,3	42
Грузия	3,7	14,8 (2012)	9410	76	н/п*	151
Гана	27,5	24,2 (2012)	4070	140	3,6	42
Гондурас	8,1	64,5 (2013)	4740	131	3,5	76
Нигерия	182	46 (2009)	5800	152	3,4	14
Пакистан	189	29,5 (2013)	5350	147	3,2	16
Шри-Ланка	21	6,7 (2012)	11 480	73	3,4	24
Узбекистан	31,3	14,1 (2013)	6110	114	3,4	11
Вьетнам	91,7	13,5 (2014)	5690	116	3,7	47

Источники: <http://data.worldbank.org/> и <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline> (по состоянию на: 30 ноября 2016 года)

* Примечание: данные отсутствуют.

56. Узбекистан получает меньше содействия на душу населения, чем другие страны с уровнем дохода ниже среднего с институциональными структурами сопоставимого качества. В относительном плане Узбекистан можно рассматривать как страну с недостаточным уровнем содействия, при сравнении ОПР на душу населения с другими странами с уровнем дохода ниже

среднего, в которых "качество" политических и институциональных структур рассматривается как сопоставимое с "качеством" политических и институциональных структур Узбекистана. Качество измеряется тем, насколько благоприятствует такая структура сокращению бедности, устойчивому росту, а также эффективному использованию содействия в целях развития. Качество текущих страновых политических и институциональных структур оценивается в рамках Оценки страновой политики и институтов (ОСПИ) Всемирного банка. ОСПИ составляет рейтинг стран на основе оценки по набору из 16 критериев, разделенных на четыре блока: (i) экономическое управление; (ii) структурные политики; (iii) политики социальной интеграции и равенства; и (iv) управление и институты государственного сектора. В 2015 году Узбекистан получил итоговый рейтинг ОСПИ в 3,4 по шкале от 1 (низкий) до 6 (высокий).¹⁴ Такой же рейтинг был присвоен трем другим странам с уровнем дохода ниже среднего: Камбодже, Нигерии и Шри-Ланке. Несмотря на то, что чистая ОПР на душу населения в 2014 году составила 52 доллара США в Камбодже, 14 долларов США в Нигерии и 24 доллара США в Шри-Ланке, в Узбекистане она равнялась лишь 11 долларам США. В среднем, ОПР на душу населения, полученная странами с уровнем дохода ниже среднего в 2014 году, составила 18 долларов США (см. Таблица 10 далее).

57. **С учетом мировой тенденции Узбекистан должен получать больше содействия на душу населения, с учетом размера его населения.** Эмпирические данные показывают, что в мировом масштабе предоставление содействия отражает систематическое искажение в пользу менее населенных стран. В результате, с точки зрения полученного содействия на душу населения, густонаселенные страны получают меньше, чем малонаселенные страны (ОЭСР, 2013). Тем не менее, с населением в 31,5 млн. человек (в 2015 году) Узбекистан получил все же меньше ОПР на душу населения, чем Нигерия, население которой составляет 182 млн. человек (в 2015 году).

58. **Несмотря на то, что ОПР должна выделяться в соответствии с выявленными потребностями, Узбекистан получает меньше содействия на душу населения, чем другие страны с уровнем дохода ниже среднего, у которых уровень человеческого развития выше.** В соответствии с потребностями - еще один критерий, широко учитываемый в контексте оказания содействия - заметно, что Шри-Ланка с населением в 21 млн. человек (в 2015 году) получила ОПР, более чем в два раза ОПР, полученную Узбекистаном, несмотря на то, что она занимала 73 позицию в рейтинге ИЧР в 2014 году, тогда как позиция Узбекистана - 114 позицию, что означает большие потребности последнего в области человеческого развития.

Таблица 10: Узбекистан: Выбранные коэффициенты содействия

Чистая ОПР, полученная в 2014 году:	на душу населения (в текущих долларах США)	% от ВНД	% от валового капиталобразования
Узбекистан	11	0,5	2,2
Страны с уровнем дохода ниже среднего (в среднем)	18	0,9	3,2

Источник: <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline> (по состоянию на: 30 ноября 2016 года)

59. **В мировом масштабе предоставление содействия значительно варьируется между странами.** Тот факт, что уровень содействия некоторым странам "недостаточен", частично является

¹⁴ Источник: <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA>. Средний рейтинг в 2015 году по всем странам с уровнем дохода ниже среднего составил 3,3.

следствием сложности текущей системы глобального сотрудничества в целях развития, при которой практики предоставления содействия в большой степени являются нескоординированными. Единого согласованного определения или стандарта предоставления помощи, которое можно было бы использовать для определения стран с недостаточным уровнем содействия, не существует. В мировом масштабе, большинство подходов к предоставлению содействия, в различной степени, основываются на подходе "подход к содействию, эффективный с точки зрения сокращения бедности". Данный термин был введен в употребление Кольером и Долларом (2000), он описывает принцип, согласно которому содействие должно оказываться странам, где уровень бедности выше и где ожидается, что содействие окажет большее воздействие на сокращение бедности и рост (т.е. с хорошим политическим климатом). При этом, данный подход ни в коем случае не является универсальным и не обязательно заложен в подходы других поставщиков в рамках сотрудничества в целях развития, таких как развивающиеся доноры и неофициальные доноры (частные фонды и ННО). Решения о предоставлении содействия в целом являются односторонними. Это означает, что при принятии решений о предоставлении содействия доноры обычно не учитывают информацию о том, что делают или планируют делать другие доноры. Маловероятно, что любой донор, двусторонний или многосторонний, встраивает в свой подход к содействию анализ о том, является уровень содействия для конкретной страны - в соответствии с любыми применимыми критериями - чрезмерным или недостаточным с учетом всего прочего содействия (ОЭСР, 2013).

60. Тем не менее, внешнее содействие играет важную роль в Узбекистане. В свете уверенного экономического и финансового развития Узбекистана за последние годы, а также относительно низкой доли содействия в отношении к валовому национальному доходу и валовому капиталообразованию, некоторые люди могут поставить под сомнение актуальность ОПР, оказываемой стране (Таблица 10). Это недальновидно. Благодаря своему акценту на сокращение бедности и развитие человеческого потенциала, ОПР удовлетворяет такие потребности, которые не могут удовлетворить иные финансовые потоки, в силу того, что они зачастую требуют получения высокой экономической рентабельности за короткие промежутки времени. Более того, внешнее содействие может стать катализатором в отношении иных потоков и использовать их для достижения целей развития Правительства. Внешнее содействие также обеспечивает доступ к базе специализированных знаний и консультированию по вопросам политики, требуемым для решения сложных задач развития. Передача специализированных знаний, например, путем предоставления технической помощи, может умножить пользу от других потоков. Можно утверждать о том, что роль внешнего содействия меняется с экономическим и социальным развитием страны-получателя. Например, мировой опыт показывает, что содействие в меньшей степени используется для покупки оборудования в большей - для содействия реформам в области политики и институциональным реформам, которые нацелены на обеспечение благоприятной среды для устойчивого роста, включая поощрение увеличения частных инвестиций. Актуальность содействия в меньшей степени зависит от экономического прогресса и в большей - от типа и ориентированности содействия, а также от конкретного способа ее оказания.

5. Проблемы и возможности в области повышения эффективности внешнего содействия в Узбекистане

61. **Данная глава описывает проблемы и возможности в области повышения эффективности внешнего содействия в Узбекистане.** Основываясь на результатах анализа документов, опроса восприятия на основе вопросника, а также полуструктурированные интервью с представителями Правительства и учреждениями партнеров по развитию, данная глава оценивает уровень соблюдения в Узбекистане международно-признанных принципов эффективности и передовых практик содействия.

5.1 Справочная информация

62. **Данные по эффективности внешнего содействия, оказываемого Узбекистану, разнородны.** Страна не подписала Парижскую Декларацию по повышению эффективности внешней помощи (2005 год) (или последующие соглашения, такие как Аккрская программа действий (2008 год) и Глобальное партнерство по эффективному сотрудничеству в области развития (2011 год), не присоединилась формально к соответствующим обязательствам и не принимала участие в глобальных опросах по мониторингу прогресса в достижении глобальных целей по повышению эффективности содействия и развития. Все это лишает страну отправных точек для проведения сравнений на международном уровне, а также средств для обеспечения со своей стороны и со стороны партнеров по развитию соответствия международным передовым практикам. Также это создает трудности при оценке уровня соблюдения в Узбекистане принципов эффективности содействия (таких как приверженность, согласование, ориентированность на результат, координация и гармонизация доноров, а также взаимная подотчетность). Это потребует сбора значительного объема качественных и количественных данных (см. Главу 3).

63. **В случае отсутствия доступных данных, данный обзор использовал *Опрос восприятия эффективности воздействия для сбора качественной и количественной информации о воспринимаемом уровне соответствия международно-признанным принципам эффективности содействия.*** Опрос состоял из полуструктурированных интервью и вопросников, в которых отдельные партнеры по развитию и правительственные учреждения должны были оценить воспринимаемый уровень согласованности, гармонизации, ориентированности на результат и прогнозируемости внешнего содействия, а также воспринимаемый уровень координации со стороны партнеров по развитию мероприятий по техническому сотрудничеству, миссий и аналитической работы и использованию страновых систем, а также воспринимаемое качество диалога между Правительством и донорами и воспринимаемую эффективность правительственного механизма координации содействия по шкале от 1 (низкий) до 5 (высокий). Вопросник для партнера по развитию (см. Приложение 3) был разослан заранее до странового визита.¹⁵ Правительственным учреждениям в ходе интервью задавались аналогичные вопросы.¹⁶ Без необходимости заполнения

¹⁵ Вопросники для партнера по развитию были заполнены Делегацией Европейского Союза, GIZ, KOICA, JICA, Посольством Российской Федерации, Посольством Швейцарии, ЮНЕСКО, ПРООН, УНП ООН, ВОЗ, а также Всемирным Банком.

¹⁶ Интервью были проведены с представителями из МФ, МИД, МЭ, МВЭСИТ, МЗ, а также Министерства сельского и водного хозяйства (см. Приложение 1).

настолько же детальной количественной информации по потокам содействия, вопросы в указанном Опросе нацелены на те же вопросы, мониторинг которых осуществляется в рамках глобальных опросов по эффективности содействия. Основной целью Опроса была оценка взаимного восприятия Правительства Узбекистана и его партнеров по развитию относительно качества механизма эффективности содействия, препятствий в повышении эффективности содействия и возможностей для его улучшения.

64. **Следует отметить, что данный опрос оценивает восприятия людей, которые необязательно основаны на объективных и проверяемых данных.** Кроме того, различные оценки могут быть результатом различного понимания концепций эффективности содействия. Следовательно, представленные ниже результаты следует интерпретировать с осторожностью. Основной задачей Диаграммы 6 (далее) является предоставление краткого обзора восприятия правительства и партнеров по развитию, с целью выявления областей со схожим и различающимся восприятием, что может быть использовано для определения последующих (совместных) действий по увеличению эффективности содействия в Узбекистане. Последующая аналитическая описательная часть объединяет ответы, полученные при помощи вопросников и интервью, но не нацелена на предоставление всеобъемлющего анализа всех аспектов, связанных с отношениями в рамках содействия и эффективности содействия в Узбекистане. С целью получения данных, в большей степени поддающихся количественному измерению и проверке, а также более детальной информации о степени соблюдения в Узбекистане принципов эффективности содействия, определенных в таких международных соглашениях, как Парижская Декларация (2005 год), Аккрская программа действий (2008 год) или Пусанский итоговый документ (2011 год), необходимо провести полноценный опрос по мониторингу Парижской Декларации¹⁷ или опрос мониторинга Глобального партнерства¹⁸.

5.2 Результаты

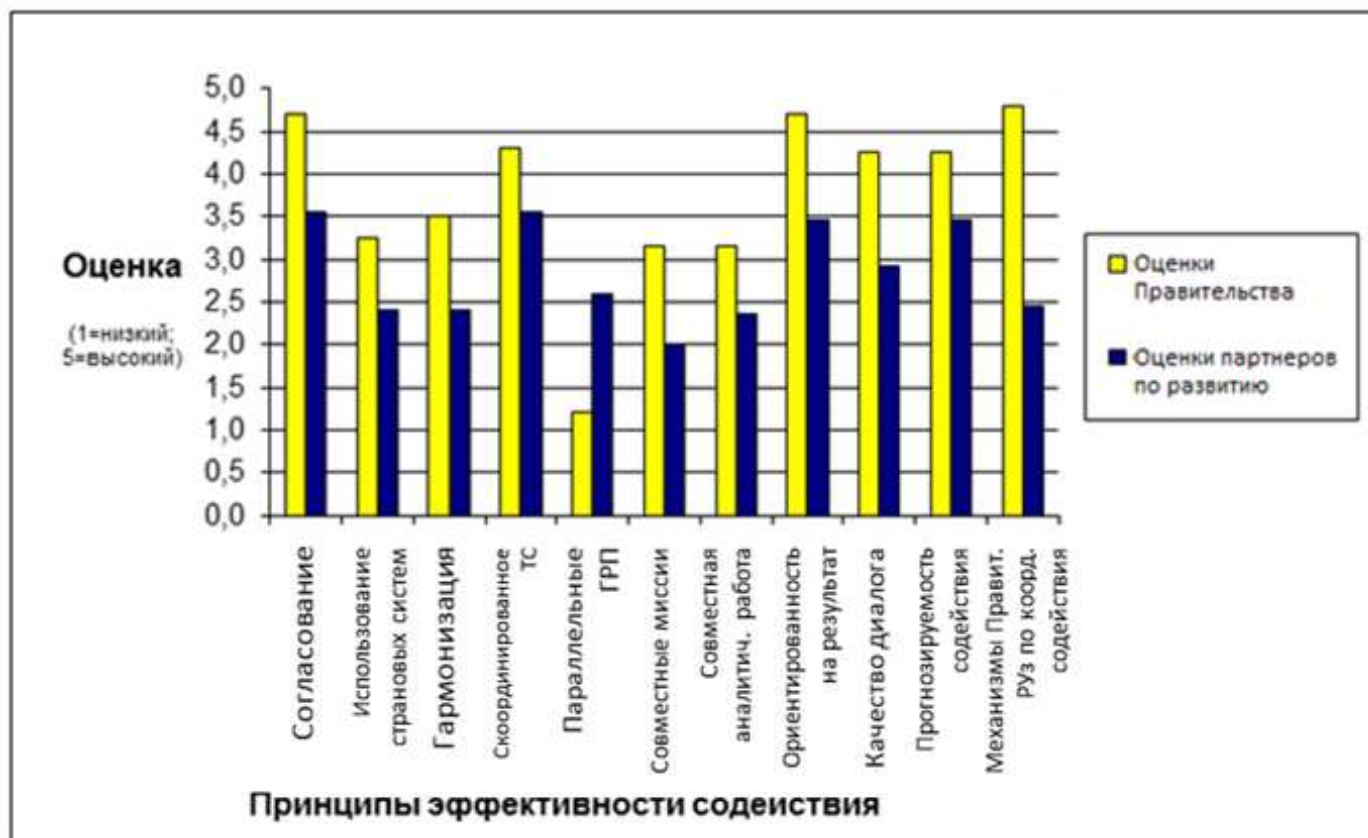
65. **Опрос выявил, что восприятие эффективности содействия отличается между Правительством и его партнерами по развитию.** Диаграмма 6 (ниже) отображает средние оценки, присвоенные партнерами по развитию и правительственными учреждениями. Они указывают на значительные различия в восприятии Правительства и доноров, особенно в отношении степени ориентированности на результат, согласованности и гармонизации внешнего содействия. В целом, Правительственные учреждения оценивают текущую ситуацию с эффективностью содействия как более положительную, чем партнеры по развитию. В данном контексте, Правительственные учреждения также поставили более высокие оценки качеству диалога между Правительством и донорами, а также эффективности национальных механизмов координации содействия.

¹⁷ Для получения информации см:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

¹⁸ Руководства находятся по ссылке: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-Monitoring-Guide-final1.pdf>.

Диаграмма 6: Узбекистан: Результаты Опроса восприятия эффективности содействия за 2016 год



Источник: Объединенные автором данные на основе ответов в рамках Опроса восприятия эффективности содействия.

Примечание: На Диаграмме отображены средние оценки.

66. **Несмотря на различия в весовых значениях, закреплённых за отдельными категориями, имеются определенные совпадения в структуре оценок.** По некоторым категориям оценки, поставленные Правительством и донорами, отличаются весьма незначительно. Например, как Правительство, так и партнеры по развитию поставили сравнительно низкие оценки четырем категориям, а именно воспринимаемой степени (i) использования страновых систем, (ii) гармонизации доноров, (iii) совместных миссий, и (iv) совместной аналитической работы. Несмотря на то, что правительственные учреждения воспринимают соответствующие проблемы как менее серьезные, чем учреждения партнеров по развитию, указанные аспекты в особенности заслуживают того, чтобы на них взглянуть в свете относительных весовых значений, присвоенных им обеими группами заинтересованных сторон. Аналогично, как Правительство, так и представители партнеров по развитию поставили сравнительно высокие оценки прогнозируемости содействия и скоординированности технического сотрудничества. Это положительный результат. Совпадения в структуре оценок представляют отправные точки для коллективного диалога по проблемам и возможностям в области повышения эффективности содействия.

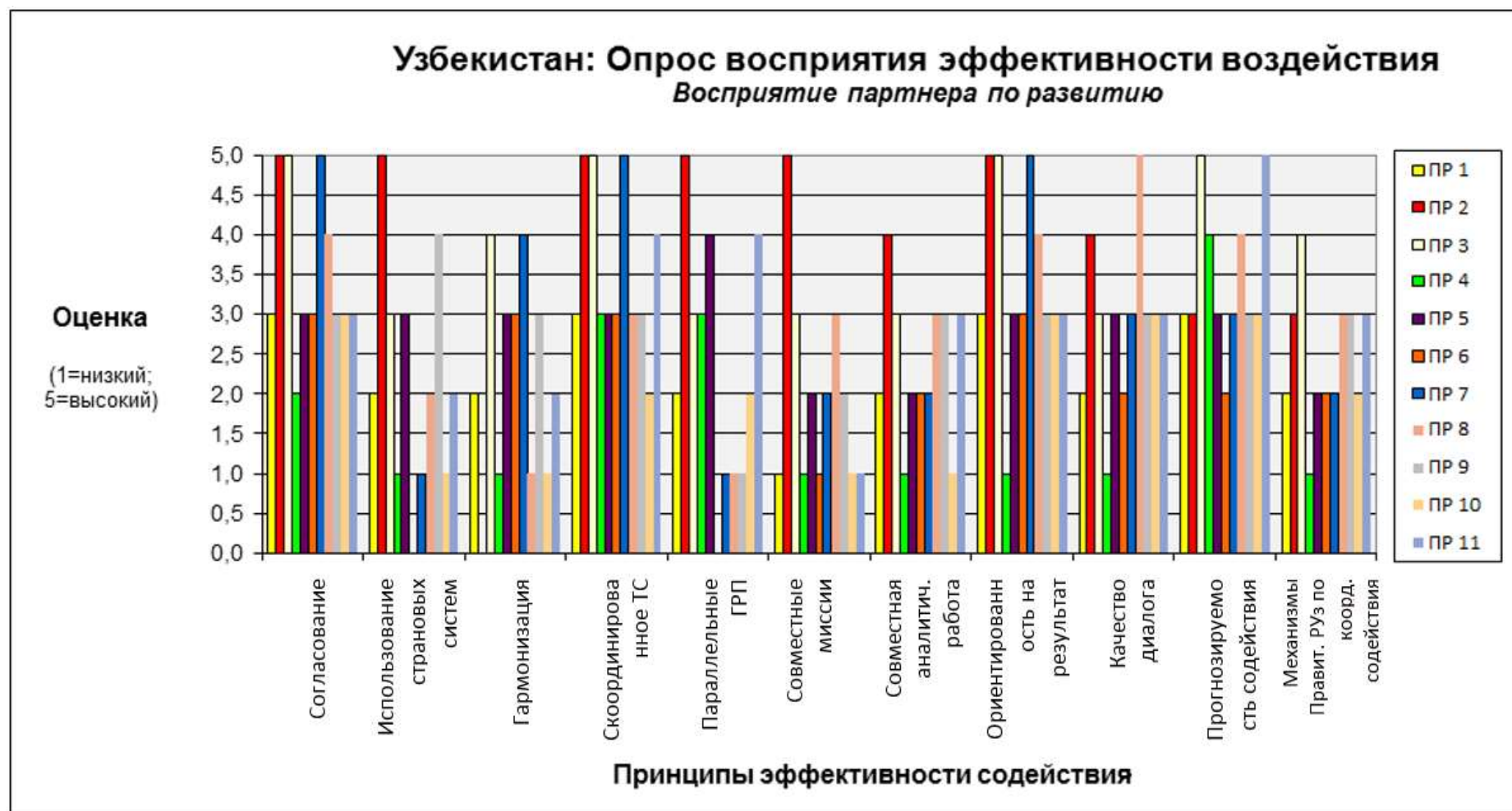
67. **Следует отметить, что оценки отражают восприятие, поэтому ориентир, а также основополагающие ожидания могут отличаться среди вовлеченных партнеров по развитию.** Правительство выглядит преимущественно заинтересованным в увеличении мобилизации ресурсов и эффективности реализации проекта. Многие партнеры по развитию заинтересованы в участии в более частом, открытом диалоге с Правительством с целью предоставления информации для разработки Правительством политики, в соответствии с их собственными мандатами; они также

заинтересованы в улучшении общей скоординированности мероприятий по развитию. Правительственные учреждения не видят серьезных проблем с координацией содействия и рассматривают существующие процедуры как соответствующие, тогда как партнеры по развитию считают, что некоторые из указанных процедур приводят к проблемам в процессе реализации. Очевидно, требуется систематический диалог о роли содействия и о том, что представляет собой эффективное содействие в контексте Узбекистана, в соответствии со взглядами всех заинтересованных сторон.

68. Восприятие проблем в области повышения эффективности содействия также отличается среди партнеров по развитию. На Диаграмме 7 (далее) видно, что восприятие эффективности содействия отличается среди партнеров по развитию. Например, в то время, как один из партнеров по развитию отметил совместные миссии как наиболее слабую категорию, эта же категория получила наивысшую оценку со стороны другого партнера по развитию. Было бы полезным провести дальнейшее исследование причин таких резко отличающихся оценок. В целом, данный результат отражает необходимость в большем обмене информацией и наличии более систематизированного диалога между партнерами по развитию по вопросу проблем в области повышения эффективности содействия в Узбекистане. В отсутствие общего восприятия того, что представляют собой основные проблемы, поиск удовлетворяющих всех (или хотя бы большинство) возможных решений окажется затруднительным.

69. При этом, имеется ряд структур оценок, которые могли бы послужить отправной точкой для диалога по эффективности содействия среди партнеров по развитию. Между группами партнеров по развитию имеется определенное согласие по тому, какие области требуют улучшения. Более половины всех партнеров по развитию оценили воспринимаемое использование страновых систем, а также уровень совместных миссий и совместной аналитической работы как "низкие" (оценка 1-2). Аналогично, почти половина всех партнеров по развитию оценила воспринимаемый уровень гармонизации доноров как "низкий" (оценка 1-2). Прогнозируемость содействия, согласованность и скоординированность технического сотрудничества стали категориями, которым десять из одиннадцати партнеров по развитию, участвовавших в опросе, поставили оценку 3 или выше.

Диаграмма 7: Узбекистан: Восприятие эффективности содействия партнерами по развитию, 2016 год



Источник: Объединенные автором данные на основе ответов партнеров по развитию в рамках Опроса восприятия эффективности содействия за 2016 год.

Примечание: Партнеры по развитию (т.е. DP1, DP2 и т.д.) представлены не в алфавитном, в случайном порядке.

5.2.1 Ориентированность на результат и согласование

70. **Парижская Декларация, а также обязательства в рамках Аккрского и Пусанского соглашений, призвали доноров и стран-партнеров принять совместные обязательства по управлению результатами в целях развития - т.е. по управлению ресурсами в соответствии с желаемыми результатами.** Это подразумевает определение желаемых результатов и измерение прогресса по их достижению, а также использование информации о результатах для улучшения принятия решений и эффективности деятельности. Это также подразумевает повышение потенциала по такому управлению и содействие повышению спроса на ориентированность на результаты (т.е. применение структуры мониторинга, ориентированного на результат). В частности, обязательства по Пусанскому соглашению определяют, что, по инициативе развивающейся страны, должны применяться прозрачные рамки результатов на страновом уровне в качестве общего инструмента для всех соответствующих сторон с целью оценки эффективности деятельности на основе управляемого количества индикаторов практических и конечных результатов, сформированных на основе приоритетов и целей развития развивающейся страны.

71. **Опрос выявил значительную разницу в восприятии степени ориентированности внешнего содействия, оказываемого Узбекистану, на результат.** В то время как правительственные учреждения воспринимают внешнее содействие как чрезвычайно ориентированное на результат и хорошо согласованное с национальными и секторальными приоритетами, партнеры по развитию видят большую потребность в улучшениях по обоим направлениям.

72. **Согласно некоторым партнерам по развитию, отсутствие адекватных, долгосрочных государственных стратегий отрицательно сказывается на ориентированности на результат и согласованности внешнего содействия.** Некоторые доноры отметили неопределенность среднесрочных и долгосрочных целей Правительства в области развития и упомянули случайные запросы на содействие со стороны контрагентов из Правительства. Наряду с упоминавшимися проблемами с поиском актуальных страновых данных, указанная проблема создает трудности партнерам по развитию в планировании будущего содействия в целях развития и обеспечении его согласованности с национальными и секторальными приоритетами.

73. **Представители Правительства наоборот отметили, что стратегии, указы и программы, определяющие приоритеты Правительства, существуют на различных уровнях.** Например, Министерство Экономики (МЭ) готовит множество секторальных и региональных планов и стратегий. Национальные программы формируются по всем секторам, с указанием проектов и соответствующего бюджета. Более того, Правительство ежегодно готовит список проверенных проектных предложений, участвующих в соискании внешнего финансирования. Следовательно, основная проблема заключается не в отсутствии стратегических документов, а в связи между указанными стратегиями и проектами, а также типом результатов, предусмотренных в них.



74. Как Правительство, так и партнеры по развитию выражают желание достигнуть результатов, хоть и на разных уровнях. Результаты можно расположить на континууме от *продуктов и услуг* (т.е. практические результаты; такие как создание нового медицинского учреждения) до *использования* таких продуктов и результатов (т.е. конечный результат; такой как более здоровые работники) до *конечного влияния такого использования* (т.е. воздействие; такое как увеличенная производительность труда) (Диаграмма 8). Исходя из, как минимум, соответствующих запросов на внешнее содействие, Правительство демонстрирует тенденцию акцентировать внимание на краткосрочных и осязаемых результатах на уровне практических результатов, тогда как штаб-квартиры учреждений партнеров по развитию поощряют последних нацеливаться на долгосрочные институциональные изменения, требующие достижения результатов на уровне конечных результатов и даже на уровне воздействия. Кроме того, Правительство сильно заинтересовано в технических средствах, приносящих осязаемые блага.¹⁹ В отличие от этого, некоторые партнеры по развитию видят свою роль в передаче знаний и предоставлении консультационных услуг в качестве вклада в институциональные реформы. Следовательно, ожидания о результатах, которые будут достигаться, могут отличаться, особенно, если отсутствует частый коллективный диалог о том, как практические результаты доноров должны способствовать результатам высокого уровня.

Диаграмма 8: Уровни результатов



Источник: Иллюстрация автора

75. Очевидно, присутствует необходимость в большем коллективном диалоге о рамках (совместных) результатов и основополагающих допущениях, относящихся к соответствующим взаимосвязям средства-цель. С учетом общей волатильности внешнего содействия, понятно предпочтение Правительства по использованию внешней помощи для достижения весьма краткосрочных, осязаемых результатов на уровне практических результатов. Однако, в отсутствие совместных рамок результатов, которые ориентированы на результаты высокого уровня, отражают четкую взаимосвязь средства-цель, связывающую мероприятия с практическими результатами, и, особенно, практические результаты с конечными результатами и воздействиями, а также о которых хорошо информированы все

¹⁹ Большинство проектных предложений, перечисленных в Приложении №3 к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан № 275 от 20 октября 2009 года, нацелены на предоставление оборудования.

заинтересованные стороны, которые нацелены на вклад в достижение результатов более высокого уровня, присутствует значительный риск того, что предусмотренные результаты более высокого уровня достигнуты не будут, несмотря на достижение большого количества отдельных практических результатов. Иными словами, итоговый результат может оказаться меньше, чем сумма промежуточных результатов. Очевидно, что как Правительство, так и его партнеры по развитию только выиграют, идя по пути открытых обсуждений рамок (суб-)секторальных результатов, взаимных ожиданий в отношении типа и уровня результатов, которые должны быть совместно достигнуты, а также соответствующих основополагающих допущений. Усилия правительства по локализации глобальной Повестки дня 2030 для устойчивого развития, кажется, создают возможности для обсуждения с партнерами по развитию совместных рамочных результатов.

76. Формирование национальной стратегии развития повысит акцент на межсекторальные проблемы. Несмотря на то, что Правительство готовит планы, стратегии и программы на секторальном и суб-секторальном уровнях, в настоящее время не имеется преобладающего национального плана развития, которые обеспечил бы последовательные политические рамки для таких (суб-)секторальных стратегий и позволил бы извлечь выгоду из выгод и синергии, возникающей при применении межсекторального подхода. Правительство могло бы использовать текущие усилия по переводу на национальный уровень Целей в области устойчивого развития (ЦУР) для применения межсекторального подхода к своим политическим рамкам.

5.2.2 Использование страновых систем

77. Содействие, которое инициировано донорами и фрагментировано, является менее эффективным. Чтобы содействие было эффективным, оно должно использовать национальные стратегии развития, а также использовать потенциал национальных систем, например, в области закупок и управления государственными финансами, и способствовать его укреплению. Доноры, подписавшие Парижскую Декларацию, обязались в максимально возможной степени использовать страновые системы и процедуры. Там, где использование страновых систем не представляется возможным, должны быть установлены дополнительные гарантии и меры таким образом, чтобы укреплять, а не подрывать страновые системы и процедуры. Доноры обязались избегать действий, которые подрывают потенциал национальных институтов, например, создавать параллельные структуры. Получатели содействия, подписавшие Парижскую Декларацию, обязались провести реформы, которые могут быть необходимы для обеспечения эффективности, подотчетности и прозрачности национальных систем, институтов и процедур управления содействием и другими ресурсами, выделяемыми на цели развития.

78. Результаты опроса показывают, что Правительство и партнеры по развитию должны наладить диалог по поводу использования страновых систем. Интересный факт: по мнению опрошенных представителей Правительства, партнеры по развитию используют страновые системы в большей степени, чем это представляют себе сами доноры. Это может отражать разное понимание того, что означают "страновые системы". В соответствии с Парижской Декларацией, к страновым системам и процедурам, как правило, относятся национальные механизмы и процедуры в области управления государственными финансами, бухгалтерского учета, аудита, закупок, рамок результатов и мониторинга. Признавая тот факт, что страновые

системы практически не используются, партнеры по развитию обычно имеют в виду национальные процедуры в области УГФ и закупок. Представители Правительства, напротив, считают, что понятие "страновые системы" используется более широко, так как весь процесс привлечения, согласования и одобрения внешнего содействия осуществляется на основе национальных правил. Создается впечатление, будто использование страновых систем – как они определены в Парижской Декларации – ограничено.

79. При поддержке со стороны партнеров по развитию Правительство предпринимает значительные меры для постепенного укрепления систем УГФ и закупок. Например, в рамках Стратегии реформы управления государственными финансами, охватывающей период 2007-2018 годов, Правительство добилось значительного прогресса во внедрении системы классификации и кодирования, соответствующей требованиям Руководства по статистике государственных финансов, создании специального подразделения казначейства в структуре Министерства финансов, создании Единого казначейского счета (ЕКС), консолидации внебюджетных фондов и внебюджетных специальных счетов бюджетных организаций в ЕКС. Кроме того, были улучшены механизмы контроля обязательств и управления платежами, укреплена нормативно-правовая база. Более того, была повышена прозрачность и эффективность системы закупок за счет внедрения системы электронных закупок. Кроме того, за последние годы Правительство Узбекистана создало прочный механизм учета и контроля безвозмездного содействия.

80. Международные оценки подтверждают повышение качества систем управления бюджетом и финансами Узбекистана. Согласно Оценке страновой политики и институтов (ОСПИ) Всемирного банка, качество управления бюджетом и финансами Узбекистана в 2014 и 2015 годах получило 4 балла по шкале от 1 (низкая) до 6 (высокая).²⁰ Этот критерий оценивает то, в какой степени существуют: (i) всеобъемлющий и надежный бюджет, связанный с приоритетами политики; (ii) эффективные системы управления финансами, гарантирующие надлежащее исполнение бюджета контролируемым и предсказуемым образом; и (iii) своевременная и достоверная бухгалтерская и налоговая отчетность, в том числе своевременный аудит государственных счетов и эффективные механизмы мониторинга исполнения аудиторских рекомендаций. Общий рейтинг Узбекистана согласно ОСПИ в 2015 году составил 3,4 балла, что чуть выше среднего рейтинга ОСПИ стран с низким средним уровнем дохода, который составляет 3,3 балла.

81. Тем не менее, партнеры по развитию лишь ограниченно используют страновые системы, что, по всей видимости, не очень беспокоит Правительство. Лишь несколько партнеров по развитию указали, что они используют страновые системы, и то лишь в ограниченной степени. Недостаточная прозрачность и эффективность указываются в качестве причины того, почему их не используют. Для Правительства расширение использования

²⁰ Источник: <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA>. В рамках ОСПИ составляется рейтинг стран на основе оценки по набору из 16 критериев, разделенных на четыре блока: (a) экономическое управление; (b) структурные политики; (c) политики социальной интеграции и равенства; и (d) управление и институты государственного сектора. Данные критерии ориентированы на соблюдение баланса между фиксированием ключевых факторов, способствующих росту и сокращению масштабов нищеты, и необходимостью избежать чрезмерной нагрузки на процесс оценки. Для получения дополнительной информации см.:

<http://pubdocs.worldbank.org/en/203511467141304327/CPIA-Criteria-2015.pdf>

страновых систем донорами не представляется приоритетной задачей. В действительности, действующие правила Правительства явно допускают и даже поощряют использование правил и систем доноров. Например, в Постановлении Кабинета Министров № 251 от 15.11.2005 говорится, что *"закупки товаров и услуг с использованием грантовых средств осуществляются в соответствии с процедурами международных финансовых и экономических институтов и иностранных правительственных организаций (...)".*

82. Не представляются серьезной проблемой параллельные донорские структуры в Узбекистане. При оказании содействия в целях развития некоторые доноры создают специальные группы реализации проекта (ГРП), т. е. специализированные подразделения управления для оказания поддержки проектам или программам в области развития. ГРП считается "параллельной" структурой, когда она создается по инициативе донора и действует за пределами существующих институциональных и административных структур страны. В краткосрочной перспективе параллельные ГРП могут играть полезную роль в создании эффективной практики и содействии эффективному управлению проектами. Однако в долгосрочной перспективе параллельные ГРП, как правило, часто подрывают усилия по укреплению национального потенциала, искажают зарплаты и ослабляют ответственность за развитие. Опрос и связанные с ним интервью показали, что ни Правительство, ни партнеры по развитию не считают степень использования параллельных ГРП высокой. Хотя ГРП создаются по многим проектам, они, как правило, большей частью входят в структуру реализующих министерств и ведомств.

83. Тем не менее, по-видимому, существует необходимость пересмотра механизмов управления проектами, финансируемыми за счет средств содействия. Хотя ГРП обычно создаются для проектов, финансируемых за счет займов, они не всегда создаются в случае проектов, финансируемых за счет грантов. Некоторые отраслевые министерства указали, что кадровые ограничения порой затрудняют создание надлежащих механизмов управления проектами, поскольку должностные лица должны выполнять соответствующие обязанности помимо своих повседневных задач. Хотя создание отдельной ГРП требуется не для каждого проекта, было предложено, что проблема дополнительных кадровых ресурсов, необходимых для надлежащей реализации нескольких проектов, финансируемых за счет грантов и относящихся к одному и тому же исполнительному агентству, могла бы быть решена за счет создания для этих нескольких проектов одной ГРП, совместно финансируемой за их счет. Хотя такого рода механизм объединения ресурсов будет наилучшим образом соответствовать принципам эффективности глобального содействия, он может потребовать большей гармонизации процедур доноров для того, чтобы быть работоспособным. Хотя некоторые министерства заявили о необходимости большего количества ГРП (особенно в отношении проектов, финансируемых за счет грантов), МФ признало необходимым "оптимизировать" использование ГРП в случае проектов, финансируемых за счет займов. В данном случае есть ощущение, что количество ГРП может быть уменьшено. Особенно в тех случаях, когда один донор финансирует несколько проектов, можно было бы изучить вопрос, могут ли некоторые эксперты ГРП (например, в области закупок и финансовых вопросов) быть задействованы в нескольких проектах. По всей видимости, Азиатский банк развития, Межамериканский банк развития и Всемирный банк в прошлом имели совместные ГРП при реализации проектов в секторе здравоохранения и сельского хозяйства. Аналогичные подходы могут быть изучены для применения в будущем.

5.2.3 Фрагментация содействия

84. **Правительство и партнеры по развитию должны исследовать признаки фрагментации содействия.** Фрагментация внешнего содействия зачастую приводит к значительным проблемам координации и снижает эффективность содействия (Истерли и Футце, 2008), представляя дополнительные проблемы для гармонизации и согласования содействия, что ведет к росту операционных издержек для стран-получателей содействия и доноров;²¹ потенциально создавая расточительное дублирование и параллелизм при предоставлении содействия; а также потенциально создавая конкуренцию в отношении дефицитных навыков в странах-получателях. Степень фрагментации сектора зависит от следующих трех факторов: (i) количество партнеров по развитию, активно действующих в данном секторе, (ii) количество проектов в данном секторе, а также (iii) средний финансовый размер этих проектов.²² Портфель секторального содействия считается фрагментированным, если он состоит из большого числа партнеров по развитию, которые реализуют большое количество небольших в финансовом отношении проектов. Относительное число партнеров и проектов в области развития, а также относительный финансовый размер проектов в данном секторе можно рассчитать, взглянув на общий бюджет содействия страны, а также на общее число проектов и партнеров по развитию, активно действующих в стране.²³

85. **Имеются признаки фрагментации содействия в социальных секторах.** В ходе выполнения этого задания невозможно было точно рассчитать степень фрагментации содействия на секторальном уровне по причине отсутствия доступа к достаточно подробным данным о содействии. Однако, глядя на информацию о содействии, представленную в Докладе о сотрудничестве в целях развития по Узбекистану за 2010 год (ПРООН, 2010), выявляются признаки фрагментации содействия в секторах образования и здравоохранения. Обоим этим секторам оказывается поддержка со стороны значительного числа партнеров по развитию, реализующих большое количество проектов, средняя стоимость которых составляет ориентировочно менее 1 миллиона долларов США.²⁴ Положительным моментом является то, что большинство доноров сосредотачивают свою помощь на ограниченном числе секторов. Тем не менее, представляется необходимым решить проблему распространения небольших в финансовом отношении проектов в социальных секторах. Следует проанализировать этот вопрос более подробно. Планируемое внедрение информационной системы управления

²¹ Для ознакомления с подробным обсуждением вклада фрагментации содействия в увеличение операционных издержек см. А. Ачарья (A. Acharya) и соавт. (2004, стр. 7-8).

²² На основе эмпирических данных можно утверждать, что чем ниже средний финансовый размер проекта, тем выше вес операционных издержек, связанных с содействием.

²³ Для получения более подробной информации см.: Й. Надолл (J. Nadoll) и Н. Хусейн (N. Hussain) (2008).

²⁴ Эта первоначальная оценка должна восприниматься с оговоркой, поскольку Докладе о сотрудничестве в целях развития за 2010 год может неточно отражать фактический состав портфелей содействия на уровне сектора. В контексте сектора здравоохранения следует отметить, что степень фрагментации сектора представляется менее серьезным, если грант правительства Германии в размере около 31 млн долларов США учитывается как единый проект, на который по данным Доклада о сотрудничестве в целях развития приходится 61% общего портфеля секторального содействия. В контексте этой оценки, этот грант был исключен из расчета среднего финансового размера проектов, финансируемых за счет средств содействия в секторе здравоохранения, поскольку большинство всех остальных проектов было значительно меньшего финансового размера.

данными о внешнем содействии должно облегчить оценку степени фрагментации содействия в Узбекистане на секторальном уровне.

5.2.4 Координация и гармонизация доноров

86. **Многолетний мировой опыт показывает, что низкий уровень координации содействия увеличивает расходы как для доноров, так и для стран-партнеров, а также значительно снижает эффективность содействия.** Гармонизация процедур предоставления содействия и принятие общих механизмов помогают избежать дублирования усилий и снизить общие операционные издержки, связанные с управлением содействием. В соответствии с Парижской Декларацией, доноры обязались гармонизировать свою деятельность и внедрять, где это возможно, общие механизмы на страновом уровне для планирования, финансирования (например, совместные финансовые механизмы), выплат средств, мониторинга, оценки и отчетности перед правительством о деятельности доноров и потоках содействия. Кроме того, доноры обязались осуществлять техническое сотрудничество, которое согласуется со стратегиями и программами страны-партнера. Этот подход нацелен на укрепление потенциала, а также удовлетворение потребностей стран-партнеров. Успешное развитие потенциала осуществляется под руководством страны-получателя.

87. **Результаты опроса показывают, что можно повысить степень координации между партнерами по развитию.** Хотя Правительство и партнеры по развитию оценивают степень координации деятельности по развитию потенциала в диапазоне от средней до высокой, многие партнеры по развитию указали, что степень координации между донорами в вопросах, касающихся аналитической работы и особенно миссий, является довольно низкой. В целом, уровень координации, по всей видимости, выше среди учреждений системы ООН, которые могут опираться на отлаженные в рамках всей системы ООН механизмы координации, и ниже среди двусторонних учреждений, где аналогичные координационные платформы по большей части отсутствуют. Координация доноров за пределами структуры ООН, как представляется, в основном носит ситуативный характер и сводится к консультациям, а не фактическому сотрудничеству.

88. **Предпочтение Правительства применять двусторонний подход к координации доноров может стать причиной упущенных возможностей.** Правительство управляет своими отношениями в области содействия преимущественно на основе индивидуального подхода к каждому донору. Соответствующие роли и обязанности распределяются между несколькими правительственными учреждениями (см. раздел 5.2.7). Несмотря на то, что такой подход благоприятствует хорошим двусторонним отношениям, он усложняет межведомственную координацию и несет риск появления упущенных возможностей и неполного использования возможной синергии, которая с большей вероятностью проявляется в ходе коллективного диалога между представителями Правительства и группами партнеров по развитию, действующими в тех же секторах. Конкуренция между партнерами по развитию, а также различия в их полномочиях, процедурах и интересах, как правило, отрицательно влияют на самокоординацию доноров. Поэтому Правительству следует изучить возможность изменения своего двустороннего подхода к координации доноров в сторону более инициативного и многостороннего подхода. Правительственные механизмы коллективного диалога, такие как

секторальные рабочие группы, проявили себя как эффективные механизмы координации в различных странах (см. ниже).

89. **В частности, партнеры по развитию считают низкой степенью гармонизации донорской практики.** Должностные лица Правительства считают, что степень гармонизации выше среди поставщиков займов, чем среди поставщиков грантов. Гибкость Правительства в вопросах адаптации к различным процедурам доноров, возможно, служила препятствием для гармонизации доноров в Узбекистане. Хотя восприятие донорами высоких фидуциарных рисков, в основном, объясняет отсутствие бюджетной поддержки в Узбекистане, заявленное Правительством предпочтение традиционному проектному подходу, как представляется, является основной причиной весьма ограниченного использования других программных подходов. Правительственные учреждения считают проекты более эффективным инструментом для достижения результатов, чем объединенное финансирование или другие программные механизмы. Однако, оценка эффективности содействия указала на ряд известных недостатков традиционной помощи на основе проектов, среди которых: (i) чрезмерно высокие операционные издержки из-за различных управленческих процедур, требований к отчетности и бухгалтерскому учету; (ii) небольшой потенциал для достижения более высокого уровня воздействия, поскольку результаты, намеченные в рамках отдельных проектов, ограничены данным проектом и его спецификой, и (iii) финансирование нескольких независимых проектов, зачастую со слабо согласованными целями, стало одной из причин субоптимальной эффективности расходов.²⁵

5.2.5 Диалог по вопросам развития

90. **Важным инструментом повышения эффективности содействия, в особенности, согласования, координации и взаимной подотчетности, является регулярное проведение коллективного диалога.** Диалог - это обсуждение заинтересованными сторонами конкретных вопросов, направленных на обучение, обмен информацией и мнениями, руководство политикой (в области развития) и процессом принятия решений. Качественный и регулярный диалог между Правительством и партнерами по развитию имеет решающее значение для успешной (то есть эффективной и действенной) реализации национальных/секторальных планов и программ развития. Коллективный диалог - это основа эффективных партнерских отношений в рамках сотрудничества в целях развития. Механизмы коллективного диалога и координации ориентированы на то, чтобы содействовать согласованию, упрощению и рационализации вокруг национального календаря политических и консультативных процессов. Коллективный диалог может быть использован для того, чтобы: (i) укрепить партнерские отношения вокруг общих целей; (ii) улучшить процесс определения направлений государственной политики и повысить эффективность Правительства в области планирования, бюджетирования и оказания государственных услуг; (iii) усилить национальную приверженность, а также ведущую роль Правительства в процессе развития; (iv) улучшить обмен информацией между учреждениями и тем самым способствовать достижению единых мнений; (v) улучшить мобилизацию и распределение содействия в соответствии с национальными приоритетами. Качество диалога во многом зависит от взаимного доверия и адекватных механизмов подготовки индивидуальных встреч и выполнения принятых на них

²⁵ См., например: Европейская комиссия (2005) и А. Лоусон (A. Lawson) и соавт. (2002).

решений. Секторальные/тематические рабочие группы являются ключевым элементом любого механизма координации содействия и коллективного диалога.

91. **В качестве положительного момента следует отметить, что в Узбекистане налажен постоянный диалог между правительством страны и донорами.** Большинство доноров указали, что они вовлечены в постоянный двусторонний диалог с правительственными партнерами. Например, для большинства двусторонних доноров были созданы межправительственные комиссии под эгидой Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли (МВЭСИТ). Министерство экономики (МЭ) организует регулярный диалог с многосторонними донорами, такими, как ООН, например, посредством Руководящего комитета ЮНДАФ. Хотя некоторые партнеры по развитию воспринимают этот диалог как медленный и бюрократический, другие подчеркнули его прагматический характер на техническом уровне.

92. **Вместе с тем, опрос выявил заметное различие в восприятии между Правительством и партнерами по развитию относительно качества диалога между Правительством и донорами в Узбекистане.** В то время как должностные лица Правительства в большинстве своем высоко оценивают качество диалога между Правительством и донорами, многие партнеры по развитию считают, что его можно еще улучшить. Заметная разница в оценках (см. Диаграмму б) отражает различные ожидания относительно характера диалога между Правительством и донорами.

93. **Партнеры по развитию приветствуют диалог более коллективной направленности, в том числе по вопросам политики, в то время как Правительство, как правило, предпочитает двусторонние обсуждения с упором на технические аспекты.** Главной причиной имеющихся различий в восприятии является, вероятно, разная степень значимости, которую Правительство и партнеры по развитию придают коллективному диалогу. Правительство акцентирует основное внимание на двустороннем диалоге с отдельными партнерами по развитию, в то время как последние испытывают потребность в более регулярном коллективном диалоге между Правительством и группой партнеров по развитию в целях содействия координации и достижению общего понимания проблем и возможностей.

94. **Первоначальный опыт совместных Секторальных рабочих групп был неоднозначным.** С помощью Проекта ПРООН "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане" были созданы три Секторальные рабочие группы (СРГ) в следующих (суб)секторах: образование, здравоохранение и водоснабжение. Работа этих рабочих групп должна осуществляться под председательством одного из правительственных учреждений и сопредседательством одного из партнеров по развитию, и было предусмотрено, что эти группы будут служить в качестве платформ для коммуникации и координации, одновременно снижая уровень бюрократии всех сторон. В то время как большинство людей, с которыми проводились беседы в ходе выполнения этого задания, указывали на то, что они воспринимают такие группы в целом полезными, многие выразили недовольство их фактической работой. Заседания некоторых групп проводились редко. Должностные лица Правительства подчеркнули, что представители доноров постоянно меняются на каждом заседании и не всегда обладают надлежащими полномочиями для обсуждения будущих планов. Представители партнеров по развитию выразили желание, чтобы Правительство взяло на себя более активную роль в руководстве рабочими группами и ведении коллективного

диалога, построенного вокруг вопросов политики в области развития и рамок (секторальных) результатов.

95. **Создание механизмов коллективного диалога всегда требует времени; зачастую, особенно для правительственных учреждений.** По сложившейся традиции, взаимодействие между Правительством и его партнерами по развитию в основном осуществляется в рамках очень формальных мероприятий со сложной структурой. На этом фоне СРГ являются своеобразными "неизведанными водами", особенно для должностных лиц Правительства. Из-за высокой степени централизации управления государственным сектором, отдельные государственные служащие, как правило, в целом стараются избегать риска и очень осторожны во время дискуссий. Это ограничивает возможности для открытого диалога и негативно сказывается на эффективности СРГ как инструмента коллективного принятия решений. Кроме того, правительственные учреждения могут чувствовать себя чрезмерно обремененными дополнительной задачей по координации доноров и управлению диалогом по вопросам развития в рамках секторальных рабочих групп. Партнеры по развитию должны приложить дополнительные усилия с целью демонстрации эффективности рабочих групп и оказания содействия правительственным партнерам в создании необходимого потенциала, необходимого для руководства этими группами и использования их для достижения большей эффективности развития.

96. **Правительство и партнеры по развитию должны обсудить свои взаимные ожидания в отношении секторальных рабочих групп.** Похоже, сдаваться слишком рано. Учитывая важность диалога для укрепления доверия и создания общего понимания проблем и приоритетов в области развития, что имеет решающее значение для мобилизации и координации содействия, различия в представлениях относительно качества диалога между Правительством и учреждениями по вопросам развития в Узбекистане должны быть предметом озабоченности для обеих сторон. СРГ представляет уникальную возможность для обмена мнениями, улучшения координации и развития более эффективных рабочих отношений, построенных на взаимном доверии. Некоторые должностные лица Правительства это четко осознали. Многие партнеры по развитию выразили свое стремление к более частому диалогу, а некоторые упомянули о полезных обсуждениях в ходе заседаний рабочих групп. Похоже, настало время для откровенного обсуждения в рамках этих групп того, что получилось, а что нет, а также взаимных ожиданий на будущее. Этому может поспособствовать Проект ПРООН "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане". Многие будут зависеть от взаимопонимания и взаимодействия между сопредседателями. Поскольку в настоящее время стремление к коллективному диалогу у доноров, как представляется, более сильное, чем от правительственных учреждений, сопредседатели-доноры определенно должны играть особую роль в содействии рабочим группам, руководимым Правительством.

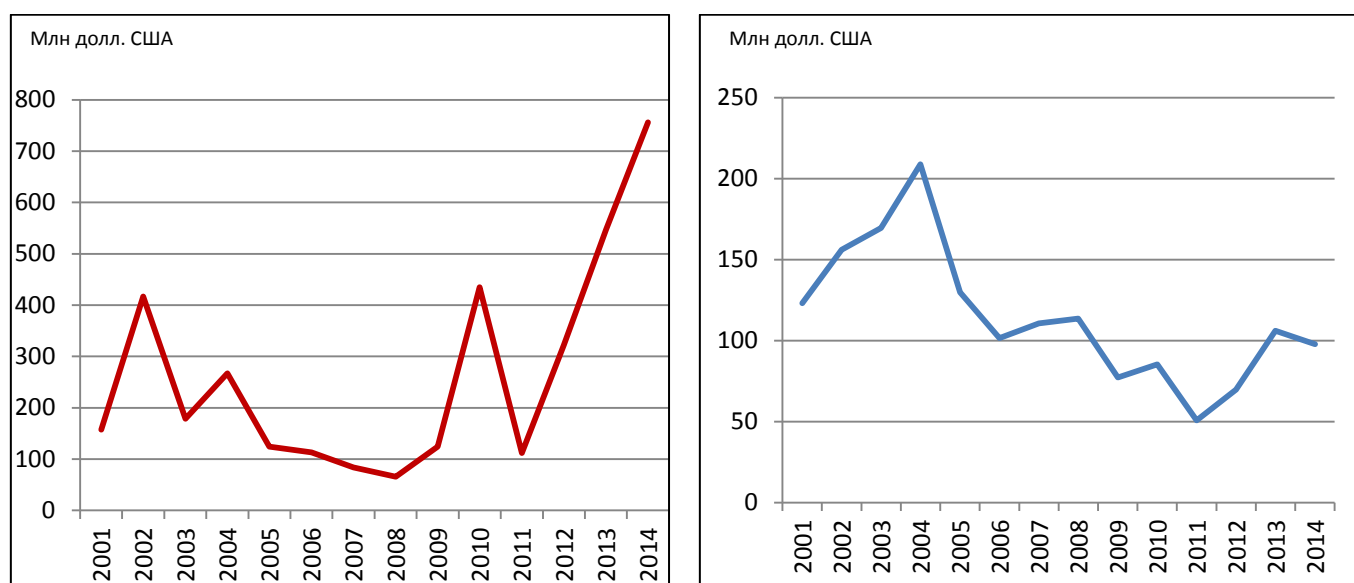
97. **Сопредседатели должны обеспечивать разработку перспективных, ориентированных на результат планов работы и тематических программ для СРГ.** В принципе, диалог на секторальном уровне должен вестись соответствующим министерством/учреждением Правительства. Вопросы возможной нехватки потенциала должны решаться назначенным сопредседателем-донором, в том числе путем предоставления/финансирования специального секретариата. Согласованное техническое задание, председательствование и другие механизмы проведения заседаний, а также четкий план работы, предварительная подготовка и разработка ориентированных на действие протоколов имеют важное значение для

эффективного функционирования рабочих групп. Для этого необходимо, чтобы работоспособный секретариат оказывал поддержку сопредседателям в подготовке заседаний и выполнении принятых на них решений (см. Приложение 4, в котором содержатся предложения касательно того, как можно усилить СРГ). Эмпирические данные показывают, что рабочие группы являются наиболее эффективными, когда они организованы вокруг совместных рамок результатов. Некоторые страны накопили солидный опыт по “совместным стратегиям содействия” или “соглашениям о партнерстве”, которые определяют приоритеты Правительства, сравнительные преимущества доноров и обеспечивают возможность проведения независимого анализа прогресса в выполнении как донорами, так и получателями своих обязательств по достижению совместных результатов. Соглашение о партнерстве представляет собой механизм управления, который улучшает координацию и также способствует усилению подотчетности между партнерами, что имеет решающее значение для эффективных отношений в рамках содействия.

5.2.6 Предсказуемость содействия

98. Хотя обязательства и выплаты средств в рамках содействия выглядят беспорядочными, как Правительство, так и представители доноров оценивают степень предсказуемости содействия в диапазоне от средней до высокой. Данные, собранные в системе отчетности кредиторов ОЭСР, выявили значительные колебания обязательств и выплат средств Узбекистану за последние годы в рамках ОПР (Диаграмма 9). Тем не менее, должностные лица Правительства оценили степень предсказуемости содействия как достаточно высокую, в то время как их восприятие предсказуемости займов выше, чем грантов. Многие партнеры по развитию заявили, что они предоставляют Правительству перспективные планы выплат средств. Хотя в реализации происходят задержки, большинство доноров заявило, что расхождения между плановыми и фактическими выплатами незначительны. Тем не менее, доноры оценивают степень предсказуемости содействия ниже, чем должностные лица Правительства.

Диаграмма 9: Узбекистан: Обязательства и выплаты средств в рамках ОПР в 2001-2014 годах⁹



Источник: КСР ОЭСР: <http://stats.oecd.org> (ресурс посещался 29 ноября 2016 года)

99. **В целом, предсказуемость содействия отличается в зависимости от партнёра.** Доноры КСР представляют свои перспективные планы расходов в ОЭСР (Таблица 11). Период перспективных планов расходов варьируется от 2 до 4 лет. В некоторых странах-донорах бюджеты содействия подлежат ежегодному утверждению со стороны парламента, что сокращает фактический период планирования расходов фирмы до одного года. В большинстве случаев перспективные планы расходов зависят от наличия оперативных проектов. Следовательно, могут существовать значительные расхождения между данными многолетних обязательств, содержащимися в соглашении о сотрудничестве, и фактическими выплатами. Годовая предсказуемость требует предоставления правительственным органам точной и достоверной информации о планируемых выплатах на определенный момент времени, что позволяет оценить влияние потоков содействия на фискальную политику и годовой бюджет. Это, в свою очередь, часто требует большего согласования финансовых лет доноров с финансовыми годами стран-получателей.

Таблица 11. Обследование ОЭСР по перспективным планам расходов доноров в отношении Узбекистана¹¹

Год выплаты	2015	2016	2017	2018	2019
Млн долл. США, 2015 год	469,08	368,27	391,19	402,21	413,38

Источник: КСР ОЭСР: <http://stats.oecd.org> (ресурс посещался 29 ноября 2016 года)

5.2.7 Национальные механизмы координации содействия

100. Правительство создало всеобъемлющий механизм координации содействия, который партнеры по развитию воспринимают как слишком сложный. Все опрошенные

представители Правительства считают национальный механизм координации содействия эффективным. В отличие от этого, большое число доноров выразили озабоченность в отношении процедур Правительства по управлению содействием и считают их чрезмерно сложными, бюрократическими и приводящими к задержкам.

101. Одобрение проекта, выделение на него средств и его реализация могут быть усовершенствованы с целью ликвидации разрыва между выплатами и обязательствами и обеспечения того, чтобы реализация проектов осуществлялась с меньшими задержками, чем сейчас. Во время интервью некоторые партнеры по развитию заявили, что процесс одобрения проекта Правительством непрозрачен для них (нечетко сформулированы критерии) и довольно долг, в результате чего проекты начинаются к концу их программного периода. Однако, некоторые доноры, похоже, нашли способы согласования своих внутренних программных циклов и циклов одобрения с правительственными. Кроме того, по-видимому, имеется нехватка партнеров по реализации проектов ввиду жестких правил в отношении регистрации ННО (местных и международных) и проблем в привлечении компаний частного сектора для реализации проектов в области развития.

102. Функции регулирования, мобилизации, координации и контроля внешнего содействия распределены между несколькими министерствами. В отдельных министерствах различные департаменты выполняют определенный диапазон деятельности по управлению содействием. Указом Президента № 1005 от 2008 года определены общие рамки для координации содействия в Узбекистане и возложена общая ответственность за управление грантами в рамках гуманитарной помощи и технического содействия на Министерство финансов (МФ). Департамент МФ по координации содействия был специально создан в целях улучшения координации содействия и отвечает в первую очередь за сбор и обработку информации о содействии для мониторинга целевого использования средств содействия и своевременного осуществления выплат.²⁶ К другим функциям данного департамента относятся разработка предложений для установления сотрудничества с донорами, координация процесса разработки и реализации проектов технического содействия, а также разработка и реализация мероприятий по сокращению времени оформления и одобрения технического содействия получателями. Он также выступает в качестве "посредника" для некоторых партнеров по развитию. Казначейство МФ отвечает за ведение учета поступающей в страну гуманитарной помощи и средств технического содействия, в то время как Главное контрольно-ревизионное управление МФ отвечает за проверку их надлежащего использования. Мобилизация ресурсов возложена, в первую очередь, на Министерство иностранных дел (МИД), Министерстве внешних экономических связей, инвестиций и торговли (МВЭСИТ) и отраслевые министерства, в то время как координация проектов возложена на МФ, а также на Министерство экономики (МЭ), которое отвечает за оценку соответствия проектных предложений национальным приоритетам. МЭ также выступает в качестве основного контрагента для международных финансовых институтов, в то время как МВЭСИТ и МИД выступают в качестве контрагентов для двусторонних доноров, а также для учреждений системы ООН и международных организаций, соответственно, и содействуют информационному взаимодействию между донорами и отраслевыми министерствами, особенно в контексте мобилизации содействия. МВЭСИТ и МИД

²⁶ Полное название Департамента по координации содействия - "Департамент по координации, учету и контролю целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия".

отвечают также за окончательную доработку, согласование и утверждение ежегодного перечня предложений по проектам, для которых требуется внешнее финансирование. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров № 29 (от 24.01.1994) было создано Бюро координации технического содействия Комиссии Европейского Союза при Кабинете Министров Республики Узбекистан (УЗБЮРОКЕС).

103. Хотя углубленный анализ всей нормативно-правовой базы, касающейся мобилизации, согласования, координации, управления и оценки содействия, выходил за рамки данного задания, ниже представлено несколько замечаний по существующим механизмам управления содействием:

- (1) *Похоже, существует некоторая фрагментация ролей и обязанностей по мобилизации, согласованию и администрированию внешнего содействия между различными учреждениями Правительства.* Различные министерства выступают в качестве контрагентов для разных доноров, что усугубляет проблему межведомственной координации. Например, координация проектов поручена как МФ, так и МЭ, выявление и разработка проектов с донорами поручены МФ, МЭ, МИД и МВЭСИТ, а функция обеспечения информационного взаимодействия между отраслевыми министерствами и донорами возложена на МИД и МВЭСИТ. Международный опыт свидетельствует о том, что целесообразно назначить головное учреждение, функционирующее как “единое окно” для всех партнеров по развитию, которые оказывают или пытаются оказать техническое или финансовое содействие стране. Департамент МФ по координации содействия все еще не полностью выполняет эту функцию ввиду: (i) исключения займов из круга своих полномочий, (ii) недостаточного количества сотрудников для выполнения возложенных на него задач, и (iii) отсутствия адекватных инструментов управления информацией. Фрагментация обязанностей в отношении функций управления содействием может привести к снижению эффективности и действенности всей системы. Это также может негативно отразиться на способности Правительства принимать обоснованные решения. В ходе интервью с партнерами по развитию было выявлено, что министерства (отраслевые) не всегда полностью осведомлены о всех проектах, реализуемых в определенном секторе. Это говорит о наличии проблем в области межведомственной координации и коммуникации. Следует рассмотреть возможность проведения функциональной оценки национальных механизмов управления содействием, в идеале - в контексте системного анализа системы управления государственными инвестициями в целом. В принципе, процессы, связанные с инвестиционными проектами, финансируемыми за счет средств содействия, должны быть согласованы с существующими процессами для выявления, оценки, отбора и мониторинга инвестиционных проектов, финансируемых за счет государственного бюджета, в том числе государственных целевых фондов.
- (2) *Правительственный механизм мобилизации содействия главным образом сосредоточен на конкретных проектах.* В последние годы Правительством были приняты определенные меры по упорядочению и совершенствованию процесса мобилизации содействия. Данный процесс строится вокруг перечня проектных предложений, который состоит из списка проверенных и одобренных проектных предложений, охватывающих различные секторы / темы и отражающих приоритеты

Правительства в отношении содействия на 3-летний период (Диаграмма 10).²⁷ Этот список ежегодно предоставляется для рассмотрения партнерам по развитию. Кроме того, донорам рекомендуется предлагать собственные проекты. Перечень проектных предложений, похоже, оказался полезным для некоторых доноров и привел к увеличению мобилизации грантовых ресурсов. Однако для многих доноров распределение и устойчивое выделение финансирования на такой основе является проблематичным, в частности, в отношении проектов, охватывающих преимущественно отдельные поставки товаров. Неясно, в какой степени отдельные проекты в этом списке связаны с предусмотренными результатами высокого уровня, определенными в согласованных секторальных/тематических стратегиях развития, которые основаны на всестороннем ситуационном анализе, содержат четкую теорию изменения и имеют выделенный бюджет. Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, следует рассмотреть вопрос дальнейшего совершенствования механизма мобилизации содействия посредством поиска внешнего содействия не только на основе проектных предложений, сосредоточенных главным образом на практических результатах, но также и в рамках рамочных программ (на секторальном или тематическом уровнях), ориентированных на конечный результат. Можно рассмотреть возможность представления проектных предложений в рамках согласованных рамочных программ (на секторальном или тематическом уровнях), которые отражают то, как желаемые практические результаты по проекту должны способствовать достижению результатов более высокого уровня в течение 3-5-летнего периода. Доноров можно привлечь к подаче предложений о содействии для поддержки рамочных программ в целом, в дополнение к выделению средств в рамках заранее утвержденных проектов. Это расширит основу для мобилизации содействия и позволит Правительству извлечь выгоду из инновационных подходов, основанных на международных передовых практиках для достижения среднесрочных результатов развития.

²⁷ Например, в Постановлении Кабинета Министров № 190 (от 11.07.2014) обозначена потребность в средствах грантового содействия на период 2014-2016 годов. Подготовлено три отдельных перечня. Первый содержит проекты, по которым соглашение о финансировании было уже обеспечено. Второй содержит проекты, по которым донор был определен, но еще нет соглашения о финансировании. Третий содержит проекты, по которым доноры еще не определены.

Диаграмма 10: Узбекистан: Механизм формирования перечня проектных предложений¹⁰



Источник: МФ (2015).

- (3) Проекты, финансируемые за счет займов, рассматриваются отдельно от проектов, финансируемых за счет грантов. Функциональные обязанности по проектам, финансируемым за счет грантов и займов, назначаются различным министерствам/департаментам. В связи с этим следует отметить, например, что Департамент по координации содействия отвечает только за техническое содействие и гуманитарную помощь, финансируемые за счет грантов, но не за проекты, финансируемые за счет займов. Хотя различные фискальные последствия оправдывают наличие отдельных режимов для займов и грантов, тем не менее, целесообразно оценивать каждый новый проект в контексте всего портфеля секторальных/тематических проектов, независимо от типа и источника финансирования, в целях недопущения дублирования, поощрения синергизма и обеспечения максимального воздействия на процесс развития.
- (4) Похоже, существует дублирование при назначении функций по управлению информацией, связанной с содействием. Постановлением Кабинета Министров № 251 от 15 ноября 2005 года ответственность за сбор и обработку информации о внешнем содействии возлагается на Государственный комитет по статистике, Казначейство и Департамент по координации содействия. Представляется целесообразным пересмотреть поток информации и соответствующие задачи с целью уменьшения дублирования. В принципе, следует рассмотреть вопрос создания единого, централизованного хранилища информации.

6. Рекомендации по повышению эффективности содействия в Узбекистане

104. На основе выводов предыдущих глав, в настоящей главе представлены рекомендации о способах повышения эффективности внешнего содействия, предоставляемого Узбекистану. Хотя в некоторых случаях Правительство или доноры могут располагать более значительными возможностями для инициирования необходимых изменений, следует отметить, что повышение эффективности содействия является совместной обязанностью. Открытый диалог между Правительством и партнерами по развитию о том, что работает хорошо, а что можно улучшить, является необходимой отправной точкой для определения совместной повестки дня и для ее успешной реализации в дальнейшем.

6.1 Усилить ориентированность сотрудничества в области развития на результат

105. Похоже, Правительство и партнеры по развитию сосредоточены на различных уровнях результатов. По крайней мере, в отношении своих запросов на внешнее содействие, Правительство демонстрирует тенденцию к ориентированности на краткосрочные и осязаемые результаты на уровне практических результатов, тогда как штаб-квартиры учреждений партнеров по развитию поощряют последних нацеливаться на долгосрочные институциональные изменения, требующие достижения результатов на уровне конечных результатов и даже на уровне воздействия. Кроме того, Правительство сильно заинтересовано в технических средствах, приносящих осязаемые блага. В отличие от этого, некоторые партнеры по развитию видят свою роль в передаче знаний и предоставлении консультационных услуг в качестве вклада в институциональные реформы.

106. Правительство и партнеры по развитию должны прояснить свои ожидания в отношении желаемых результатов развития и согласовать совместные рамки результатов. Для обеспечения эффективности содействия, оно должно согласовываться с национальными приоритетами в области развития. Доноры порой сомневаются в средне- и долгосрочных приоритетах Правительства, а также в стратегии по их достижению. Это затрудняет согласование и может уменьшить желаемый синергизм между содействием в целях развития и мероприятиями по развитию, финансируемыми за счет государственного бюджета. По-видимому, существует возможность сосредоточить внимание правительственных учреждений на результатах более высокого уровня и улучшить согласование внешнего содействия с этими результатами в контексте осуществляемой в настоящее время работы по локализации программы ЦУР и текущих реформ управления государственными финансами.

107. Правительство уже осознало необходимость усиления ориентированности на результат в сфере управления государственным сектором. Целью текущих реформ управления государственными финансами является укрепление среднесрочного стратегического планирования, приоритезация расходов и обеспечение ориентированности министерств (отраслевых) на результат посредством внедрения стратегических планов, увязанных со среднесрочными бюджетными рамками. Такие стратегические планы должны определять

результаты на уровне конечного результата и воздействия, а также представлять реалистичную дорожную карту (теория изменения) для достижения таких результатов, включая требуемые практические результаты (продукты и услуги). Ожидаемые практические результаты необходимо четко просчитать. Ход достижения ожидаемых результатов должен оцениваться в рамках ежегодных обзоров результатов деятельности, на основе отчетов учреждений, занимающихся расходованием средств, с описанием того, что было выполнено, как это будет использоваться и чему это будет способствовать, а также сколько это стоило. Помимо улучшения приоритизации расходов и ориентированности государственных услуг на результат, такие стратегические планы могли бы способствовать улучшению мобилизации содействия и стать основой для совместных рамок результатов Правительства и партнеров по развитию. В будущем проекты, предлагаемые для финансирования за счет средств содействия, могли бы быть представлены в контексте рамочной программы, предусмотренной стратегическими планами, которые увязывают практические результаты проекта с результатами более высокого уровня. Разработка стратегических планов для отраслевых министерств могла бы основываться на текущих усилиях Правительства по локализации Целей устойчивого развития.

108. Меры по повышению эффективности содействия увязаны с более широкими реформами управления государственными финансами. Внедрение стратегических планов окажет положительное влияние на мобилизацию содействия, согласование содействия с секторальными/тематическими приоритетами в области развития, а также на ориентированность мероприятий по развитию на результат. Внедрение системы составления бюджета по программам, увязанной со стратегическими планами, как ожидается, со временем приведет к ослаблению механизмов внешнего, предварительного контроля. Эффективность отраслевых министерств, как ожидается, будет усилена за счет расширения их бюджетных и управленческих полномочий, при сохранении за ними ответственности за согласованные результаты. Это способствовало бы необходимому переходу от подхода, ориентированного на затрачиваемые ресурсы и процесс, а также основанного на соблюдении, к ориентированному на результат и более предпринимательскому подходу, направленному на решение проблем, а не на переключение на другие проблемы. Это также может способствовать повышению приверженности отраслевых министерств и их ведущей роли в вопросах секторального развития, что в свою очередь укрепит их роль в партнерских отношениях в рамках сотрудничества в целях развития. Такие изменения в управлении государственным сектором будут способствовать рационализации внутренних механизмов Правительства в области содействия за счет усиления роли отраслевых министерств в управлении своими портфелями содействия.

6.2 Внедрить информационную систему управления данными о внешнем содействии

109. Внедрить информационную систему управления данными о внешнем содействии и предоставить партнерам по развитию доступ к информации на уровне проекта о планируемых и текущих мероприятиях по секторам, донорам и географическому положению. Важнейшим предварительным условием обеспечения Правительства Узбекистана возможностью осуществлять координацию партнеров по развитию и эффективно управлять потоками содействия является наличие точных и своевременных данных о содействии, а также

способность правительственного персонала анализировать данные, оформлять и представлять их таким образом, чтобы они способствовали принятию обоснованных решений. Наблюдается отсутствие всеобъемлющих и своевременных данных, доступных для всех заинтересованных сторон и создающих информационную основу для ведения диалога, основанного на фактах. Управление информацией на стороне Правительства может быть еще больше усовершенствовано. Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, рекомендуется внедрить информационную систему управления данными о внешнем содействии (ИСУДВС), которая позволит осуществлять мониторинг и вести учет всего внешнего содействия (в рамках грантов и займов; финансовое и нефинансовое). ИСУДВС является ИТ-приложением (как правило, база данных, зачастую доступная через интернет), которое позволяет вести стандартизированный учет потоков содействия и отчетность по ним. Точная информация о всех притоках содействия (в рамках займов и грантов) очень важна для того, чтобы правительства могли более эффективно планировать, координировать и управлять содействием в целях развития. ИСУДВС может оказать поддержку правительствам в удовлетворении их требований к информации и отчетности.

110. Обычно ИСУДВС отслеживает информацию о финансировании, реализации и ходе достижения результатов конкретной деятельности в рамках содействия. Большинство ИСУДВС имеют несколько общих свойств и функций, например, модуль ввода данных в режиме онлайн (а также оффлайн), модуль гибкой отчетности, а также интегрированные графики и карты. ИСУДВС обеспечивает принятие обоснованных решений о распределении средств содействия и может помочь уменьшить фрагментацию содействия и дублирование усилий. Она позволяет осуществлять мониторинг результатов, а также анализ и потенциальную рационализацию портфелей содействия отдельных доноров. Кроме того, ИСУДВС может оказывать поддержку основанному на фактах диалогу с партнерами по развитию и способствовать прозрачности и взаимной подотчетности. В связи с этим, ИСУДВС может играть решающую роль в повышении эффективности содействия. Она может способствовать гармонизации систем и процедур партнеров, а также содействовать согласованию внешнего содействия с национальными приоритетами в области развития. ИСУДВС может стать связующим звеном между системой УГФ страны-получателя содействия и информацией, хранящейся в системах доноров. Они способствуют гармонизации отчетности по предоставленному или планируемому содействию, а также обратной отчетности перед донорами о том, как были использованы средства. Таким образом, ИСУДВС является инструментом взаимной подотчетности с потенциалом повышения предсказуемости содействия и снижения административного бремени как на получателей, так и на доноров. Как правило, ИСУДВС должна принадлежать, управляться и поддерживаться Правительством, в то время как партнеры по развитию являются хранителями данных и отвечают за регулярный ввод и обновление информации, касающейся своего портфеля содействия. Кроме того, собранные в ИСУДВС данные должны быть в принципе доступны для всех, то есть для Правительства и учреждений партнеров по развитию, а также для средств массовой информации и гражданского общества в целях содействия прозрачности и подотчетности. На Диаграмме 11 (см. ниже) представлена графическая иллюстрация основных положений концепции информационной системы управления данными о внешнем содействии.

Диаграмма 11: Концепция системы управления информацией о внешнем содействии¹¹



Источник: Иллюстрация автора

111. **Какая информация обычно фиксируется?** Тип фиксируемой в ИСУДВС информации зависит от потребностей заинтересованных сторон, главным образом правительства и его партнеров по развитию, в информации и отчетности. Следовательно, решение о том, какие поля данных должны быть включены в систему, должно быть основано на всесторонней оценке потребностей в информации. Как правило, в ИСУДВС отслеживается информация на уровне проектов, касающаяся потоков содействия (обязательства, выплаты, расходы) по донорам, исполнителям, сектору и географическому положению. В Блоке 1 (см. ниже) представлены типичные поля данных ИСУДВС.

Блок 1: Типичные поля данных ИСУДВС1

Информации об управлении проектом

- Общая информация о проекте (название, идентификатор, описание)
- Продолжительность (даты начала и окончания)
- Сектор и субсектор (требуется классификация)
- Географическое положение
- Статус проекта
- Контактная информация

Финансовая информация

- Тип содействия (поддержка реализации проекта, бюджетная поддержка и т. д.)
- Тип финансирования (грант, заем и т. д.)
- Информация о донорах (имя, тип)

- Информация об исполнителях (имя, тип)
- Расходы по проекту (валюта и обменный курс)
- Объем обязательств и фактических выплат (валюта и обменный курс)

Информация о результатах

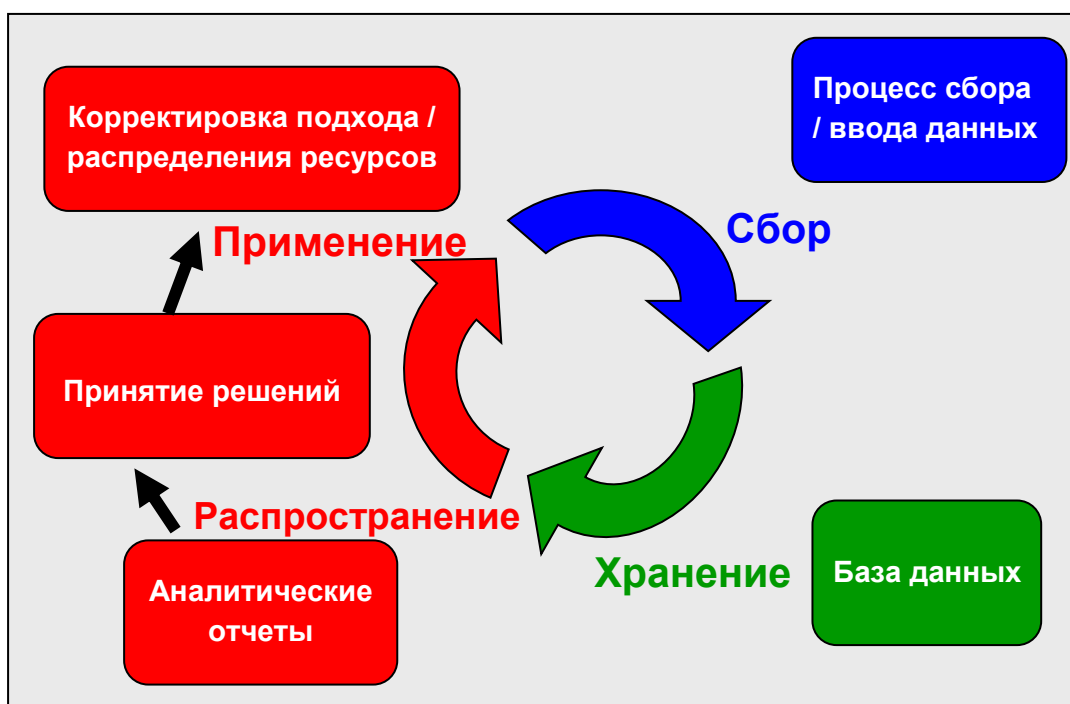
- Ожидаемые практические результаты
- Индикаторы исполнения
- Достижению какой ЦУР способствует; индикаторы Парижской Декларации

Источник: Составлено автором

112. **Что необходимо учитывать?** Отслеживание содействия - это в первую очередь задача по управлению информацией и требует рационального управления процессом. Для того, чтобы приносить пользу учреждению и оказывать эффективную поддержку его целям, любая система управления информацией должна стать неотъемлемой частью цикла управления информацией, включающего *сбор, хранение и обработку данных, а также применение/использование информации, полученной в ходе анализа*. (См. Диаграмму 12, на которой представлена иллюстрация цикла управления информацией).

113. **Это больше, чем ИТ-инструмент.** Цикл управления информацией основывается на предпосылке, что информация собирается, хранится и обрабатывается в целях оказания поддержки в подготовке аналитических исследований, которые могут служить информационной основой для принятия решений, оказывать влияние на поведение и, возможно, привести к изменениям в подходе, используемом учреждением для обеспечения достижения обозначенной цели. Следовательно, система управления информацией (СУИ) - это всего лишь инструмент, а сбор данных - всего лишь средство для достижения цели. Информация собирается в качестве основы для анализа, по результатам которого принимаются решения.

Диаграмма 12: Цикл управления информацией¹²



Источник: Иллюстрация автора

114. **Рациональные процессы имеют важное значение.** Информационные системы состоят из четырех элементов: (i) *технологии*, (ii) *информация*, собираемая и обрабатываемая системой, (iii) *люди*, которые используют систему и ставят перед ней цель, и (iv) *рабочие процессы*, осуществляемые в целях использования и содержания системы (Хикс, 2006). Опыт прошлых лет показывает, что часто слишком много внимания уделяется ИТ-приложению, которое иногда рассматривается как "волшебный ларец", который решит все проблемы сам по себе. Сам по себе ИТ-инструмент не принесет большой пользы, если он не будет построен на *рациональных бизнес-процедурах* и поддерживаться *преданными своему делу людьми*, которые управляют процессом, призванным связать этот инструмент с организационными целями.

115. **Люди находятся в центре информационной системы.** Для эксплуатации и поддержания работы любой ИТ-системы необходимы преданные своему делу и хорошо подготовленные люди. Необходимо обеспечить, чтобы люди, управляющие системой, в дополнение к ИТ-навыкам обладали достаточным потенциалом для сбора необходимых данных, а также навыками аналитической работы, письма, оформления и представления данных, для того, чтобы облегчить процесс обработки и фактического использования данных, а также превращения их в информацию, которая будет полезна для директивных органов.

116. **Одного только ИТ-потенциала недостаточно.** Важно избежать одномерного сосредоточения на ИТ и навыках в этой области. Хотя соответствующая команда должна иметь соответствующие навыки для обеспечения технического функционирования системы, более важно, чтобы эта команда обладала потенциалом для практического использования системы, что требует навыков анализа и оформления данных, а также знаний в области управления ресурсами, отношений с донорами, координации содействия, концепции развития.

Распространенной ошибкой является размещение ИСУДВС в ИТ-подразделении под ответственностью менеджера баз данных и поддержка ее группой сборщиков данных или операторов по вводу данных. Системы управления информацией должны находиться под ответственностью тематических экспертов, которые знают, какие данные необходимы и как они могут быть проанализированы и использованы для принятия решений.

117. Для создания ИСУДВС должны быть выполнены три основные функции. Глядя на ключевые элементы цикла управления информацией, можно сделать вывод, что должны быть выполнены три основные функции для обеспечения эффективного функционирования ИСУДВС в качестве инструмента поддержки принятия решений. Этими функциями являются: (i) сбор и ввод данных, (ii) техническое обслуживание системы, а также (iii) анализ и распространение данных. Следовательно, должны быть созданы соответствующие структуры, механизмы и процедуры для обеспечения выполнения всех трех вышеупомянутых функций. Сюда входят стандартные операционные процедуры, определяющие процесс сбора/введения данных, а также соответствующие роли и обязанности. Далее, необходимо разработать руководство пользователя по вводу данных, в том числе глоссарий, в котором дано определение важнейших терминов, и на их основе поставщики данных должны пройти соответствующую подготовку.

118. Программное и аппаратное обеспечение должно быть совместимым и подходящим для существующей ИТ-среды. Например, системы на основе веб-технологий не очень-то уместны в местностях с ограниченным подключением к Интернету и частыми перебоями в электроснабжении. ИТ-персонал должен пройти подготовку по эффективному использованию программного и аппаратного обеспечения, а также по решению возможных технических проблем.

119. Должны быть созданы соответствующие механизмы для обеспечения постоянного контроля качества данных, а также анализа данных и подготовки аналитических материалов. Последнее должно быть частью более широкой стратегии информационного обеспечения и распространения, обеспечивающей стратегическую связь анализа данных, собранных в системе, с механизмами коллективного диалога (например, секторальными или тематическими рабочими группами), а также с процессом принятия решений относительно распределения внутренних ресурсов, в основном подготовки и рассмотрения национального бюджета.

120. Оцените и при необходимости скорректируйте существующие бизнес-процедуры. Проблемы с созданием ИСУДВС могут возникнуть, когда бизнес-процедуры не функционируют должным образом, не соблюдаются или недостаточно точно задокументированы. Опыт показывает, что трудно использовать ИТ-инструмент в качестве катализатора для разработки и институционализации новых бизнес-процедур, которые должны определяться не требованиями в области ИТ, а организационной целью. Прежде чем создавать ИТ-инструмент, важно оценить/картировать бизнес-процедуры, для поддержки которых этот инструмент предназначен, а также выявить соответствующие потребности в информации, т.е. тип требуемых отчетов. В идеале, перед проектированием и созданием ИСУДВС следует ответить на следующие вопросы:

- Какого рода информация требуется?
- Какие типов отчетов должны генерироваться?
- Сбор каких данных должен осуществляться постоянно?

- Кто занимается сбором, вводом и анализом данных?
- Как и кем осуществляется контроль качества данных?
- Как распространяется информация?
- Как облегчается процесс использования информации?
- Какими особенностями и характеристиками система должна обладать для того, чтобы лучше реагировать на требования к отчетности и эффективно функционировать в данной среде?
- Где система будет располагаться, кто будет владеть и управлять ею?
- Какие из существующих процедур являются неэффективными и должны быть рационализированы с целью избежать ситуации, когда ИТ-инструмент только автоматизирует неэффективную работу? Делать неправильные вещи быстрее - это не улучшение.

121. **Найдите подходящее учреждение для размещения системы.** Важно закрепить ИСУДВС за подходящим учреждением, где она будет поддерживаться посредством соответствующих и эффективных операционных процедур, согласованной терминологии, и где люди прошли обучение по ее содержанию и использованию. Система должна иметь конкретного институционального владельца, имеющего право издавать руководящие принципы по использованию системы и устанавливать соответствующие правила и процедуры для национальных и международных участников, а также обладающего достаточным потенциалом для управления системой и анализа данных. Для обеспечения более устойчивого функционирования ИСУДВС, она должна быть увязана с установленными механизмами и бизнес-процедурами по мобилизации ресурсов и коллективному диалогу, а также по подготовке и исполнению бюджета. Поэтому ИСУДВС, как правило, наиболее целесообразно разместить в Министерстве финансов, которое имеет наиболее всеобъемлющий мандат для координации и управления содействием и играют реальную роль в сборе соответствующих данных. Однако необходимо обеспечить, чтобы у других министерств был полный доступ к системе и данным, с тем чтобы избежать дублирования систем и многочисленных обращений к партнерам по развитию за одними и теми же данными. Это также будет способствовать межведомственной координации и сотрудничеству.

122. **Институционализируйте процесс обмена данными.** Процесс сбора данных от различных заинтересованных сторон может быть громоздким. Крайне важно, чтобы поставщики данных получали что-то взамен, с тем чтобы у них был стимул и они могли видеть результаты своих усилий. Поэтому регулярная подготовка и распространение значимых информационных продуктов на основе всех данных, собранных в системе, представляет собой важный стимул для поставщиков данных, которые в противном случае будут видеть только свою собственную часть, а не всю картину целиком. Постоянный процесс подготовки и распространения аналитических отчетов на основе данных, введенных различными участниками, усиливает цикл управления информацией и помогает поддерживать его в "живом" состоянии. Также, доказала свою полезность система, когда национальное правительство делает предоставление данных формальным требованием (например, в рамках политики оказания содействия) или увязывает его с одобрением предлагаемых проектов. Эффект этой меры может быть усилен за счет регулярной публикации технических отчетов,

содержащих информацию о качестве данных и об учреждениях, которые за последнее время обновили свои данные, и учреждениях, которые еще этого не сделали.

123. Интегрируйте ИСУДВС в национальную архитектуру координации содействия. ИСУДВС должна быть создана в качестве неотъемлемой части национальной архитектуры координации содействия (Диаграмма 13). В конечном счете, основной целью ИСУДВС является поддержка эффективного распределения и координации, а также прозрачное и подотчетное использование внешнего содействия в соответствии с национальными приоритетами в области развития и соответствующими ассигнованиями средств национального бюджета. Следовательно, ИСУДВС должна позволять отслеживать потоки финансирования на соответствие их национальной стратегии развития и соответствующим секторальным стратегиям. Кроме того, она должна быть увязана с Системой управления финансовой информацией, используемой для подготовки национального бюджета и контроля его исполнения, в целях содействия взаимодополняемости средств национального и иностранного финансирования, выделяемых на поддержку достижения одних и тех же целей. В целях ускорения процесса согласования внешнего содействия с национальными приоритетами, политиками, планами и процедурами, следует создать механизмы диалога на национальном, а также секторальном и тематическом уровнях. Если такие механизмы диалога существуют, важно, чтобы ИСУДВС создавалась в качестве инструмента поддержки и информационного обеспечения этих механизмов путем предоставления регулярных отчетов, показывающих прогресс, пробелы, дублирование или узкие места в отношении повестки дня в области развития (совместных рамок результатов) и соответствующих взаимных соглашений. Рабочие группы, в свою очередь, осуществляют руководство процессом разработки программ и проводят анализ их реализации. Политика в области содействия, которая описывает предпочтения национального правительства в отношении видов содействия, финансовых условий, инструментов содействия и т.д., а также другие общие правила, касающиеся предоставления внешнего содействия, таким образом определяя национальную архитектуру содействия, также должна определять роль ИСУДВС в рамках этой архитектуры и соответствующие обязанности правительства и партнеров по развитию.

Диаграмма 13: Ключевые элементы эффективной системы координации содействия¹³



Источник: Иллюстрация автора

124. **Слово предостережения.** Мировой опыт показывает, что многие правительства сталкиваются с проблемами при реализации проектов в области информационных технологий.²⁸ На самом деле, большинство ИТ-проектов, реализуемых в государственном и частном секторе, не являются успешными. Есть несколько причин, почему ИТ-проекты сравнительно часто терпят неудачу. Некоторые из наиболее распространенных причин представлены в Блоке 2 (см. ниже). В целом, люди склонны переоценивать возможности ИТ-инструментов в решении проблем, при этом недооценивая временные, финансовые и прочие ресурсы, необходимые для их разработки, установки и поддержки.

²⁸ См., например, ОЭСР (2001).

Блок 2. Почему ИТ-проекты терпят неудачу.2

- Неясные цели и/или их изменение в ходе реализации проекта
- Техническая сложность информационной системы
- Слишком много компонентов проекта (проблема координации)
- Нереалистичная оценка сроков или ресурсов
- Слишком много внимания уделяется инструментам и мало людям и процессам
- Отсутствие (или низкий уровень) институционального потенциала – не только в вопросах, связанных с ИТ!
- Отсутствие (или низкий уровень) приверженности правительства
- Отсутствие поддержки со стороны руководства и отсутствие участия пользователей
- Отсутствие коммуникационной инфраструктуры (у всех ли заинтересованных сторон имеется четкое понимание целей системы, ее терминологии и основных понятий, а также своих ролей и обязанностей?)
- Отсутствие (или слабый уровень) правовой/нормативной базы (определение ролей и обязанностей в отношении сбора данных и т.д.)

Источник: на основе данных Дорси (Dorsey) 2000, ОЭСР 2001, Хикс (Heeks) 2006.

125. Рекомендации по внедрению ИСУДВС могут быть обобщены следующим образом:

- ✓ Начните проектирование системы с определения вопросов, на которые система должна отвечать, например, какой тип отчетов система должна генерировать и как будут использоваться данные?
- ✓ Сохраняйте как можно меньше полей ввода данных и избегайте чрезмерной сложности.
- ✓ Проанализируйте и при необходимости рационализируйте бизнес-процедуры перед тем, как приступить к разработке ИСУДВС.
- ✓ Вовлекайте конечных пользователей в процесс проектирования, разработки и тестирования ИСУДВС.
- ✓ Обеспечьте политическую поддержку со стороны старшего руководства и определите "чемпионов" среди целевой группы / группы пользователей.
- ✓ Определите наиболее подходящее правительственное учреждение для размещения ИСУДВС и управления соответствующими процессами.
- ✓ Убедитесь, что система совместима с существующей ИТ-инфраструктурой.
- ✓ Оцените, в какой сфере, кроме ИТ, необходимо укрепить потенциал (например, аналитические навыки).
- ✓ ИТ-системы являются всего лишь инструментами, которые сами по себе не смогут повысить эффективность работы без наличия рациональных бизнес-процедур и хорошо подготовленных людей.
- ✓ Институционализируйте систему в рамках более широкой архитектуры координации содействия.

6.3 Укрепить возглавляемую Правительством координацию доноров

126. **Организуйте регулярный коллективный диалог с партнерами по развитию в целях улучшения процесса мобилизации ресурсов и повышения эффективности содействия.** Качественный и регулярный диалог между Правительством Узбекистана, партнерами по развитию и национальными заинтересованными сторонами имеет решающее значение для успешной реализации национальных/секторальных планов и программ развития. Коллективный диалог может быть использован для того, чтобы: (i) укрепить партнерские отношения вокруг общих целей; (ii) улучшить процесс определения направлений государственной политики и повысить эффективность Правительства в области планирования, бюджетирования и оказания государственных услуг; (iii) усилить национальную приверженность, а также ведущую роль Правительства в процессе развития; (iv) улучшить обмен информацией между учреждениями и, тем самым, способствовать координации доноров. Связь между устойчивым развитием и эффективным партнерством также находит свое отражение в повестке дня ЦУР. ЦУР №17 содержит конкретную цель, связанную с активизации многостороннего партнерства, которые мобилизуют обмен знаниями, опытом, технологиями и финансовыми ресурсами, чтобы содействовать достижению целей устойчивого развития.

127. **Механизм коллективного диалога и координации мог бы включать в себя платформы на национальном и секторальном/тематическом уровне.** Руководимые Правительством совместные рабочие группы на секторальном и тематическом уровне должны составлять основу механизма коллективного диалога. Эти группы могли бы проводить свои заседания на ежеквартальной основе (или еще чаще, если это необходимо) и в идеале их сопредседателями должны быть один представитель от соответствующего министерства Правительства и один представитель от соответствующего учреждения партнера по развитию. Кроме того, Группа высокого уровня по сотрудничеству в области развития, в состав которой входят министры и руководители ведомств/послы (или их заместители), могла бы проводить свои заседания на годовой или полугодовой основе с целью обсуждения национальных приоритетов в области развития и соответствующих межсекторальных вопросов, а также роли внешнего содействия в этом контексте. В принципе, весь процесс коллективного диалога должен быть организован вокруг рамок национальных/секторальных результатов в области развития (на основе ЦУР), которые будут направлять процесс распределения средств содействия и позволят измерять (совместный) прогресс и укрепить взаимную ответственность за результаты.

128. **Опирайтесь на существующие Секторальные рабочие группы.** Существующие СРГ являются хорошей отправной точкой. Важно не уделять слишком много внимания структурам и процедурам, которые могут отвлечь внимание от основных вопросов. Отдельным группам необходима достаточная гибкость, чтобы определить свое техническое задание и планы работы. Члены этих технических рабочих групп должны обладать соответствующим уровнем компетенции (как правило, они должны быть техническими экспертами). Предполагается, что СРГ будут органами координации и поддержки и не будут заменять или дублировать функции министерств и учреждений Правительства. Отраслевые министерства продолжают нести основную ответственность за следующее: (i) оценка национальных потребностей в своем секторе; (ii) разработка политик, направленных на удовлетворение этих потребностей быстрым, устойчивым и экономически эффективным образом; (iii) координация и управление программами и проектами, в рамках которых осуществляется практическая реализация этих

политик. СРГ обеспечивают механизм и процесс, который может помочь министерствам объединить своих партнеров с целью укрепления и поддержки этих функций, а также разработать возможные варианты для рассмотрения и реализации Правительством.

129. **В принципе, СРГ могут играть целый ряд возможных ролей.** Именно представители министерства и партнеров по развитию, во главе с председателем, должны решить, какие из этих ролей являются подходящими для их конкретной СРГ.

- *Секторальная/тематическая диагностическая работа.* СРГ должна согласовать вопрос, требуется ли для прогресса в секторальной или тематической области дополнительная диагностическая работа или же имеется достаточный объем данных для анализа. Если партнер по развитию готов спонсировать дополнительную диагностическую работу, следует рекомендовать ему ознакомить других с проектом технического задания и принять к сведению их замечания. Новая диагностическая работа должна опираться на существующие исследования и не повторять их.
- *Разработка стратегии.* Оказывайте поддержку разработке среднесрочной стратегии, которая может обеспечить Правительство и партнеров по развитию общими рамками политики и разработки программ.
- *Мобилизация ресурсов.* Оказывайте Правительству содействие в выявлении пробелов финансирования и в обеспечении эффективной мобилизации ресурсов для устранения этих пробелов.
- *Отслеживание содействия.* До начала своих заседаний, СРГ могут распространять отчеты, созданные с помощью Информационной системы управления данными о внешнем содействии (ИСУДВС – по-прежнему должна быть создана), в которых должна быть представлена обобщенная информация о существующих обязательствах по финансированию и, где это возможно, о проектах и программах на стадии разработки, а также могут взять на себя ответственность за обновление и корректировку базы данных. Использование данных ИСУДВС для ведения диалога, основанного на фактах, должно стать общей особенностью заседаний СРГ с целью свести к минимуму дублирование и пробелы в финансируемых из внешних источников проектах и программах.
- *Мониторинг прогресса.* Оцените имеющиеся механизмы мониторинга прогресса в реализации секторальной стратегии и мониторинга эффективности инвестиционного портфеля. При необходимости, рекомендуйте меры по совершенствованию и поддержке процесса их реализации.
- *Обеспечение сотрудничества между секторами и темами.* Содействуйте налаживанию связей между секторами и темами. Определите, в каких областях взаимодействия между министерствами и между СРГ требуется наладить взаимосвязь и сотрудничество или предоставить дополнительные услуги, принимая во внимание вклад Правительства и партнеров по развитию.
- *Совместное использование информации:* Содействуйте эффективному обмену информацией внутри Правительства, между Правительством и партнерами по развитию, а также между партнерами по развитию. Стремитесь достичь этого посредством распространения письменной информации до начала заседаний СРГ,

посредством веб-сайт, посредством ИСУДВС, а также посредством коротких устных презентаций по принципу "показать и рассказать".

6.4 Провести функциональный анализ существующих механизмов координации содействия

130. Существующие механизмы управления содействием эволюционировали с течением времени. Правительство последовательно принимает меры по совершенствованию своих механизмов управления содействием путем издания новых нормативных требований в ответ на конкретные выявленные недостатки. В этом контексте, роли и обязанности по управлению содействием были возложены на все большее число правительственных учреждений. Хотя определение основных функций представляется разумным, по всей видимости, нужно комплексно пересмотреть распределение этих функций отдельным учреждениям, а также соответствующие рабочие процессы цикла управления содействием, с целью избежать фрагментарного подхода к вопросу управления сотрудничеством в области развития.

131. Правительству следует провести комплексный функциональный анализ своих механизмов управления содействием с целью упрощения и рационализации связанных с ними процедур, а также ролей и обязанностей. Детальный анализ внутриправительственных механизмов управления содействием и соответствующей нормативно-правовой базы выходит за рамки настоящего задания. Тем не менее, информация, собранная в ходе интервью и анализа документов, позволяет сделать вывод о том, что существующие механизмы приводят как к дублированию между собой основных функций управления содействием, так и к их фрагментации, тем самым снижая эффективность и результативность управления сотрудничеством в области развития. Рекомендуется провести комплексный функциональный обзор существующих механизмов, в идеале - в контексте текущих и запланированных реформ управления государственными финансами; обеспечить надлежащее согласование целей и процессов, связанных с управлением внутренними и внешними ресурсами.

6.5 Рассмотреть вопрос разработки политики в области содействия

132. Политика в области содействия позволит повысить нормативную ясность и согласованность с точки зрения партнеров по развитию. Нормативно-правовая база сотрудничества в целях развития в Узбекистане состоит из большого числа отдельных нормативно-правовых актов. Однако, в настоящее время отсутствует единый, сводный документ по политикам в области содействия, который излагал бы приоритеты Правительства в отношении предоставления внешнего содействия, включая предпочитаемые механизмы содействия, основные принципы, которые необходимо соблюдать, основные процедуры и соответствующие роли и обязанности по предоставлению, одобрению, координации и управлению внешним содействием и т.д. Процесс разработки политики в области содействия обеспечит хорошую возможность для анализа и потенциальной рационализации существующей нормативно-правовой базы, ведущей к упрощению, а также большей согласованности и последовательности. Формирование политики в области содействия может быть основано на результатах детального анализа данных по содействию, зафиксированных в планируемой информационной системе управления данными о внешнем содействии (ИСУДВС),

комплексном функциональном обзоре существующих внутриправительственных механизмов управления содействием, и - потенциально - на результатах более всеобъемлющей оценки эффективности содействия, использующей в качестве основы глобальные оценочные структуры, такие как опрос по мониторингу Парижской Декларации.

133. Политика в области содействия должна позволить Правительству извлечь более значительную выгоду от внешнего содействия. Политика в области содействия, проясняющая приоритеты и подходы в отношении сотрудничества в целях развития, а также роли и обязанности Правительства и донорских учреждений в течение цикла содействия, а также реализуемая при помощи эффективных и прозрачных институтов, должна позволить Правительству извлечь более значительную выгоду от содействия, предоставляемого его партнерами, а также снизить зачастую высокие операционные издержки, связанные с этим содействием. Она также может оказать положительное влияние на мобилизацию содействия. Иногда возражают, что мол принятие политики в области содействия является ненужной процедурой, потому что приоритеты Правительства уже выражены в различных стратегических документах и национальных программах. Это возражение основывается на недопонимании. Цель политики в области содействия заключается не в том, чтобы охватить вопросы, что уже охвачены этими документами по планированию. Напротив, ее целью является обеспечение того, чтобы получаемое содействие соответствовало такому типу и схеме использования, которые способствовали бы максимизации вклада содействия в решение приоритетных задач, определенных в национальных и секторальных стратегиях.

134. Национальная политика в области содействия должна позволить Правительству проявить более значительную приверженность и руководящую роль в отношении процесса диалога в рамках сотрудничества в целях развития, что потенциально ведет к Соглашению о партнерстве. С учетом положительного опыта, накопленного в других странах, было высказано мнение о том, что Правительство может подписать Соглашение о партнерстве со своими партнерами по развитию. Это соглашение будет определять взаимоотношения в рамках сотрудничества в целях развития между Правительством и донорами на основе взаимно согласованных "принципов партнерства", отражающих международно-признанные принципы эффективности содействия и передовые практики, которые изложены в настоящем отчете. Должностные лица Правительства не уверены относительно содержания и практической пользы такого рода соглашения. В этой связи рекомендуется, чтобы Правительство, прежде чем вступать в диалог по Соглашению о партнерстве, определило свои собственные приоритеты сотрудничества в области развития и консолидировало их в рамках политики в области содействия. Соглашение о партнерстве может рассматриваться как совместный "отклик" Правительства и партнеров по развитию на политику в области содействия. Соглашение о партнерстве, как ожидается, будет способствовать реализации политики в области содействия. В то время как политика в области содействия является *односторонним* заявлением о приоритетах и намерениях Правительства, Соглашение о партнерстве является *совместным* заявлением о намерении повысить эффективность сотрудничества в области развития в соответствии с политикой в области содействия и на основе взаимно согласованных принципов и действий.

135. Не существует готовых рецептов или определенной модели для политики в области содействия. Элементы, которые могли бы войти в этот документ, включают в себя:

- Предпосылки и обоснование
- Руководящие принципы и цели
- Предпочитаемые механизмы содействия
 - Механизмы содействия
 - Финансовые условия, в т.ч. лимиты на получение кредитов внутри страны
 - Рационализация содействия в целях развития
 - Вертикальные фонды
- Приоритезация / критерии одобрения содействия
- Механизмы отчетности в рамках содействия
- Роли и обязанности правительственных учреждений
- Механизм диалога
- Механизм взаимной подотчетности

136. **Что касается политики в области содействия, крайне важно соблюсти баланс между полнотой и практичностью.** Не все аспекты, касающиеся координации и управления содействием, должны быть рассмотрены в самом документе по вопросам политики в области содействия. Некоторые из них могут быть рассмотрены в дополнительных руководящих указаниях и нормативных положениях. Поэтому политика в области содействия может представлять собой краткий документ, который лишь обеспечивает основу, состоящую из безоговорочных, основных принципов, касающихся предоставления внешнего содействия. В некотором смысле он мог бы служить в качестве "путеводителя" по основным нормативным положениям.

137. **Разработка политики в области содействия - это не просто технократическое действие, осуществляемое небольшой группой должностных лиц и советников.** Этот процесс сам по себе важен по ряду причин. Во-первых, он может способствовать созданию большего доверия и прозрачности. В то время как Правительство должно сохранять контроль над тем, что в конечном счете будет включено в политику, необходимо как можно сильнее убедить доноров в ее положениях, а также убедиться, что она основывается на реалистичном понимании позиций доноров. Также важно обеспечить, чтобы те несколько учреждений Правительства, которые задействованы им, почувствовали, что они были надлежащим образом проконсультированы и что это не является просто "приказом сверху", к которому они не имеют приверженности. Поэтому процесс разработки должен осуществляться на основе "общеправительственного" подхода. Во-вторых, потенциально пересмотренное (и возможно более эффективное) распределение обязанностей по содействию между различными правительственными учреждениями должно быть согласовано с ними, а не просто "спущено сверху". Следующая схема возможного процесса подготовки политики в области содействия разработана с учетом этих соображений, т. е. как процесс достижения консенсуса. Предлагается процесс из пяти этапов:

- (1) Разработка и распространение содержательной концептуальной записки, которая будет служить в качестве основы для консультаций. В концептуальной записке необходимо указать цели планируемой политики в области содействия, разъяснить процесс, которому необходимо следовать при ее подготовке, изложить вопросы, которые должны быть решены, и представить первоначальные идеи о том, какие политики могли

бы наилучшим образом решить эти вопросы. Сюда можно включить изложение альтернативных направлений политики для обсуждения.

- (2) Проведение двух однодневных семинаров для заинтересованных сторон со стороны (а) правительственных учреждений и (б) учреждений партнеров по развитию (включая учреждения системы ООН и видные (международные) ННО) для получения ответной реакции на концептуальную записку (хотя всем всегда должно быть понятно, что окончательное решение по ее содержанию остается за Правительством). Эффект этих мероприятий может быть усилен путем сбора письменных отзывов со стороны широкого круга заинтересованных сторон, в течение определенного промежутка времени.
- (3) Пересмотр концептуальной записки в свете полученных отзывов и доработка ее до качества первого проекта политики в области содействия, который еще не накладывает на Правительство каких-либо обязательств. Распространение проекта политики среди правительственных учреждений и партнеров по развитию для получения от них обратной связи.
- (4) Второй раунд консультационных встреч, либо отдельно для правительственных учреждений и партнеров по развитию, как на Этапе 2, либо совместно с ними. На данном этапе следует также учитывать последствия политики в области содействия для статуса, местоположения, ресурсной обеспеченности и подготовки тех, кто будет отвечать за ее осуществление.
- (5) Окончательная доработка политики в области содействия для рассмотрения и одобрения Кабинетом Министров (и Парламентом). Подготовка плана действий по реализации политики в области содействия.

138. **Политика в области содействия не является панацеей.** Следует иметь в виду, что ни один документ, как бы хорошо он ни был написан, не сможет в одночасье изменить реальное положение дел на местах. Политика в области содействия является лишь одним из элементов в рамках национальной архитектуры координации содействия. В то время как она может быть выражением приверженности, все же это в первую очередь "дорожная карта". Сама по себе она не имеет смысла без наличия ясной и четко сформулированной стратегии развития на национальном и секторальном уровнях, которые увязаны со среднесрочными бюджетными рамками, а также рациональных организационных структур и институциональных механизмов для координации и управления внешним содействием. Политика должна определять, как различные элементы национальной архитектуры координации содействия увязаны и взаимодействуют друг с другом для повышения эффективности процесса развития. Процесс разработки дает возможность провести обзор существующих методов управления содействием (потенциально включая функциональный анализ существующих механизмов), рационализировать процедуры и распределение функций (при необходимости) и представить консолидированную точку зрения Правительства в отношении того, как должно в Узбекистане осуществляться управление сотрудничеством в области развития.

7. Варианты будущей поддержки со стороны ПРООН в повышении эффективности содействия

139. В этом разделе описываются возможности для будущей поддержки со стороны ПРООН в повышении эффективности содействия в Узбекистане. В течение последних трех лет ПРООН реализует проект "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане", закрепленный за МФ и состоящий из трех основных компонентов: (i) разработка и реализация Соглашения о партнерстве, (ii) улучшение координации содействия на секторальном уровне посредством формирования секторальных стратегий и создания секторальных рабочих групп, и (iii) повышение прозрачности и координации содействия посредством внедрения информационной системы управления данными о внешнем содействии (ИСУДВС). Проектное решение представляется весьма амбициозным в свете отсутствия адекватных благоприятных условий. Участие должностных лиц Правительства в международной дискуссии об эффективности содействия было очень ограниченным, и соответствующие темы не были широко обсуждены на национальном уровне до начала Проекта ПРООН "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане". Кроме того, МФ не представляется приемлемым контрагентом по некоторым запланированным мероприятиям проекта, таким как разработка секторальных стратегий. Вследствие этого команда проекта испытывала ряд проблем, ставших причиной задержки реализации проекта. Продолжительность проекта была увеличена на 18 месяцев и в настоящее время его окончание запланировано на конец июня 2017 года. Однако маловероятно, что все запланированные результаты смогут быть достигнуты даже в течение продленного времени.

140. Поскольку общее обоснование проекта остается актуальным, ПРООН следует продолжить свою работу по повышению эффективности содействия. Эта оценка, включающая опрос восприятия эффективности воздействия, выявила потребность в систематическом диалоге между Правительством и партнерами по развитию о том, что представляет собой эффективное содействие и как воспринимаемые проблемы могут быть решены. С учетом своего мандата и своего многосекторального подхода, ПРООН располагает уникальными возможностями для осуществления инициатив по повышению эффективности содействия, в том числе выступая в качестве посредника между Правительством и другими партнерами по развитию, а также для укрепления потенциала Правительства в области управления содействием. Кроме того, оставшийся срок реализации проекта (примерно шесть месяцев) является недостаточным для обеспечения устойчивости ИСУДВС после того, как она будет разработана и запущена. Ввод, проверку и анализ данных необходимо институционализировать, в том числе путем создания необходимого потенциала в МФ. Прекращение работы по повышению эффективности содействия после окончания проекта приведет не только к упущенным возможностям, но и к невозвратным издержкам.

141. Однако ориентированность проекта следует скорректировать с учетом прошлого опыта и выводов настоящего обзора. Очевидно, что Проект ПРООН "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане" был разработан на основе международного опыта и передовой практики, но, видимо, без учета всех реалий страны. Факт того, почему оказалось очень трудно достичь некоторых намеченных

результатов, можно объяснить отсутствием подробных данных и обсуждения на страновом уровне по вопросам эффективности содействия. Накопленный опыт и выводы настоящего обзора свидетельствуют о необходимости корректировки ориентированности проекта. Хотя разработка секторальных стратегий и является важной, она должна осуществляться в рамках предстоящего проекта по реформированию УГФ, чтобы увеличить шансы того, что будущие стратегии будут надлежащим образом увязаны со среднесрочными рамками расходов. Основное внимание в дальнейшей работе по повышению эффективности содействия следует обращать на укрепление информационной базы по сотрудничеству в целях развития в Узбекистане, использование расширенной информации для ведения диалога, основанного на фактах, и повышения координации доноров, а также на укрепление потенциала Правительства в области управления содействием. Это обеспечит лучшую платформу для возможного дальнейшего диалога о заключении Соглашения о партнерстве на основе принципов сотрудничества в целях развития, согласованных в Париже, Аккре и Пусане.

142. Кроме того, будущие мероприятия по повышению эффективности содействия могут быть лучше увязаны с текущими реформами управления государственными финансами. В принципе, управление мероприятиями по развитию, нацеленными на достижение аналогичных результатов, должно осуществляться совместно, независимо от источника финансирования. Содействие является более эффективным, если оно поддерживает и дополняет мероприятия по развитию, финансируемые из государственного бюджета. Это требует предоставления содействия таким образом, который позволит оценить его воздействие на бюджет. Более того, складывается впечатление, что многие проблемы управления содействием и эффективности содействия, например, воспринимаемая ограниченная ориентированность на результаты более высокого уровня по освоению средств содействия, отражают более широкие проблемы управления государственным сектором / финансами. С учетом сложившейся ситуации, рекомендуется продолжить осуществление отобранных инициатив по укреплению эффективности содействия в рамках проекта ПРООН по поддержке предстоящей реформы управления государственными финансами, а не в рамках отдельного проекта по повышению эффективности содействия.

143. Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, будущая поддержка со стороны ПРООН в повышении эффективности содействия в Узбекистане может быть акцентирована на следующем: (i) улучшение координации содействия и основанного на фактах диалога посредством создания информационной системы внешнего содействия, работающей в режиме "онлайн"; (ii) укрепление координации доноров посредством создания платформ для непрерывного диалога и обмена информацией, (iii) содействие и развитие диалога между Правительством и донорами, а также (iv) укрепление потенциала Правительства в области управления содействием.

7.1 Укрепление координации содействия посредством улучшения информации о нем

144. Улучшение координации содействия и основанного на фактах диалога. Первым шагом является внедрение информационной системы управления данными о внешнем содействии (ИСУДВС), работающей в режиме "онлайн". После недавнего выбора разработчика необходимо будет облегчить информационное взаимодействие между ИТ-компанией и заинтересованными

правительственными учреждениями с целью окончательной доработки технических требований к системе и настройки приложения в соответствии с местными требованиями, в том числе посредством предоставления обратной связи о предварительных версиях. Кроме того, потребуется поддержка со стороны ПРООН в создании надлежащих процедур в отношении ввода, проверки и анализа данных. Как только в базе данных приложения будет накоплен достаточный объем данных, ПРООН должна будет оказать поддержку Правительству в подготовке аналитических отчетов на основе данных, собранных в системе (например, профили секторов/доноров, анализ фрагментации и т. д.), и в использовании этих отчетов для информационного обеспечения диалога между Правительством и донорами по вопросам мобилизации и распределения содействия.

7.2 Укрепление механизмов координации доноров

145. **Улучшение координации доноров посредством создания платформ для регулярного диалога и обмена информацией.** Частые консультации являются предпосылкой для расширения сотрудничества и усиления взаимодействия между донорами, что может со временем привести к увеличению использования согласованных подходов и большей согласованности между программами достижения отдельных результатов. В ходе интервью многие партнеры по развитию выразили свое стремление к частым консультациям, а также признательность ПРООН за координацию усилий доноров в прошлом. В свете выводов настоящего обзора, представляется необходимым укрепление диалога с донорами и координация их усилий параллельно с неустанными усилиями по укреплению коллективного диалога между Правительством и партнерами по развитию. Опыт других стран показывает, что следует создать следующие платформы для проведения диалога и обмена информацией:

- (1) **Форум партнеров по развитию**, включающий руководителей учреждений и ориентированный на решение всеобъемлющих и межсекторальных вопросов сотрудничества в целях развития. Форум будет служить в качестве консультационно-координационного механизма для партнеров по развитию в Узбекистане и в качестве площадки для проведения обзора и анализа проблем. Он предоставит платформу для текущего диалога и процесса принятия решений партнеров по развитию касательно проблем развития в Узбекистане, национальных/ секторальных планов и стратегий, страновых программ партнеров по развитию, новых инициатив в области развития, а также проблем, возникающих в ходе реализации программ. Заседания в рамках данного Форума могут проходить раз в квартал или раз в полгода и (первоначально) проводиться по инициативе Постоянного координатора ООН. Будет иметь решающее значение активный охват доноров не из КСР и нетрадиционных доноров в целях обеспечения всеобъемлющего членства. Для обеспечения надлежащей подготовки Форумов партнеров по развитию и последующего контроля принятых на них решений, а также для повышения их значимости и полезности, необходим будет компетентный, эффективный и хорошо обеспеченный ресурсами секретариат. Повестки дня заседаний, протоколы и другие справочные документы должны находиться в открытом доступе для обеспечения прозрачности. Можно рассмотреть возможность создания исполнительного комитета (в составе, например, 3-5 человек, представляющих различные группы партнеров по развитию) для обеспечения сбалансированности

повесток дня заседаний, принимая во внимание заинтересованность и озабоченность всех участников. Исполнительный комитет будет играть стратегическую роль в обеспечении всеобъемлющего процесса определения приоритетных вопросов для повестки дня заседаний и в обеспечении качества необходимой подготовительной работы, с тем чтобы максимально повысить эффективность и действенность коллективного диалога.

- (2) **Секторальные рабочие группы:** Секторальные/тематические рабочие группы являются ключевым элементом любого механизма координации содействия и коллективного диалога. Секторальные рабочие группы (СРГ) призваны способствовать эффективной и скоординированной реализации национальных политик, стратегий, планов и программ. Они выполняют три основные функции: (i) обеспечение форума для диалога по вопросам политики и для обмена информацией, (ii) содействие координации доноров и внешнего содействия, (iii) поддержка мониторинга результатов. Уже созданы три совместные СРГ. Опыт был неоднозначным. СРГ могли бы начать встречаться между собой в том же формате. Помимо целенаправленного рассмотрения вопросов, специфичных для партнеров по развитию, рабочие группы партнеров по развитию могли бы осуществлять подготовку к совместным заседаниям с контрагентами из Правительства по секторальным/тематическим вопросам. Партнеры по развитию, являющиеся сопредседателями совместных СРГ, должны также являться председателями СРГ чисто партнеров по развитию. Партнеры по развитию могут принять решение о создании большего количества СРГ, в зависимости от своих потребностей. Диалог доноров можно было бы организовать вокруг повестки дня SDG, потенциально опираясь на уже существующих и хорошо функционирующей системы координации ООН. СРГ партнеров по развитию предназначены для того, чтобы дополнять, а не заменять совместные рабочие группы Правительства и партнеров по развитию.
- (3) **Портал эффективности внешнего содействия:** Следует рассмотреть возможность создания совместного веб-портала. Портал может включать веб-страницы, посвященные определенному сектору, которые могут поддерживаться соответствующими СРГ и содержать, например, отчеты на основе данных ИСУДВС, соответствующие стратегии, анализ, проектные документы и оценки Правительства и доноров, а также протоколы заседаний СРГ и других координационных совещаний, и т. д. Портал призван стать современным хранилищем соответствующей информации о сотрудничестве в области развития в Узбекистане.

7.3 Содействие регулярному коллективному диалогу между Правительством и донорами

146. **Содействие регулярному коллективному диалогу между Правительством и партнерами по развитию.** ПРООН должна продолжить свои усилия по институционализации регулярного коллективного диалога между Правительством и партнерами по развитию. Это может включать следующее:

- (1) **Предложить создание Форума Правительства и партнеров по развитию** в составе высокопоставленных представителей Правительства (на уровне заместителя министра) и учреждений партнеров по развитию (на уровне руководителей учреждений). Форум предоставит платформу для текущего диалога между Правительством и партнерами по развитию касательно проблем развития страны, национальных планов, политик и стратегий, новых инициатив в области развития, а также проблем в реализации программ. Он может выполнять функции мобилизации ресурсов и управления, ориентированного на результаты. Форум может проводиться на ежегодной основе или еще чаще, если потребуется.
- (2) **Активизировать работу совместных СРГ:** В качестве первого шага по активизации работы совместных СРГ, команда ПРООН могла бы содействовать изучению накопленного опыта во всех СРГ, результатом чего может стать разработка списка вопросов для конкретных СРГ и планов действий по повышению эффективности СРГ. (См. Приложение 4 для ознакомления с более подробными предложениями по укреплению СРГ). В принципе, диалог на секторальном уровне должен вестись соответствующим министерством/учреждением Правительства. Вопросы возможной нехватки потенциала должны решаться назначенным сопредседателем-донором. Как следствие этого, основная роль любого проекта по повышению эффективности внешнего содействия является содействие первоначальной настройке структуры коллективного диалога путем консультирования по техническому заданию, председательствованию и другим вопросам проведения заседаний. Кроме того, проект по повышению эффективности внешнего содействия мало что может сделать для содействия коллективному диалогу по вопросам конкретного сектора. Команда проекта, похоже, уже приняла надлежащие меры в этом направлении. С учетом выявленных проблем, проект должен продолжить свои усилия по дальнейшей институционализации существующих СРГ, в том числе путем консультирования сопредседателей касательно их соответствующих ролей и обязанностей, обеспечения быстрой замены доноров-сопредседателей в случае, если соответствующие лица были назначены на другую должность, поощрения публикации протоколов заседаний и оказания содействия в разработке перспективных, ориентированных на результаты планов действий и конкретные вопросы повестки дня. Эффективность СРГ должна оцениваться по ее вкладу в достижение результатов в области развития. Поэтому достижение общих результатов в области развития должно занимать центральное место в деятельности СРГ. Эти результаты могут быть получены на основе либо существующих секторальных планов, либо министерских программ в области развития (которые, как предполагается, должны быть преобразованы в полноценные стратегические планы в рамках текущей реформы УГФ). В зависимости от результатов обсуждения с сопредседателями из числа представителей Правительства, можно рассмотреть вопрос организации заседаний СРГ изначально только на полугодовой основе. Заседания СРГ партнеров по развитию могут быть использованы для подготовки совместных заседаний Правительства и партнеров по развитию. ПРООН должна также активно содействовать использованию данных ИСУДВС для информационного обеспечения обсуждений в рамках СРГ.
- (3) **Предложить создание совместной Рабочей группы по повышению эффективности содействия** с целью обмена мнениями по проблемам эффективности помощи и

рассмотрения вариантов их решения. Различия в восприятии, описанные в настоящем отчете, свидетельствуют о необходимости систематического диалога между Правительством и партнерами по развитию о том, что представляет собой эффективное внешнее содействие, о воспринимаемой степени того, насколько текущая ситуация отличается от желаемой, а также о подходящих способах преодоления разрыва между ними. РГ будет способствовать гармонизации и согласованию деятельности и вносить свой вклад в достижение общего понимания политики, концепций и подходов в области повышения эффективности содействия у Правительства и партнеров по развитию, а также содействовать применению принципов повышения эффективности содействия в политике, программах и проектах в области внешнего содействия. В идеале РГ должна состоять из представителей МФ, МВЭСИТ, МИД и МЭ, а также отдельных отраслевых министерств, а также представителей двусторонних и многосторонних учреждений по вопросам развития.

7.4 Укрепление потенциала Правительства в области управления содействием.

147. **Укрепление потенциала Правительства в вопросах управления содействием.** Это должно включать в себя постоянную поддержку Департаменту МФ по координации содействия, в том числе в вопросах настройки, управления и обслуживания ИСУДВС. В этом контексте, мероприятия по развитию потенциала могут предусматривать повышение навыков анализа, оформления и представления данных, а также навыков информационно-пропагандистской деятельности, обеспечения информационного взаимодействия, ведения переговоров, мобилизации содействия и оказания содействия в проведении коллективного диалога, и т. д. В соответствующих учебных мероприятиях могут принимать участие другие соответствующие департаменты центральных и отраслевых министерств. Кроме того, ПРООН может оказать поддержку Правительству в проведении функционального обзора существующего механизма управления содействием, в разработке политики в области содействия, а также в выявлении возможностей для усиления учета потоков внешнего содействия в государственном бюджете.

Приложение 1: Список людей, с которыми были проведены встречи (не в порядке старшинства)

Имя	Должность	Учреждение
Правительство Узбекистана		
Джахонгир Нормухамедов	Начальник Департамента сотрудничества с международными финансовыми институтами	Министерство экономики
Зиёд Мирахмедов	Директор Департамента по координации, учету и контролю целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия	Министерство финансов
Алишер Каримов	Заместитель начальника Управления по мониторингу проектов, реализуемых с участием международных финансовых институтов и стран-доноров	Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли
Бекзод Ибрагимов	Ведущий специалист Главного информационно-аналитического управления	Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли
Улугбек Агзамов	Руководитель Управления по делам ООН и международных организаций	Министерство иностранных дел
Захид Салихов	Заместитель начальника Управления привлечения иностранных инвестиций и мониторинга	Министерство сельского хозяйства и водных ресурсов
Джамшед Джабриев	Начальник Отдела координации инвестиционных проектов	Министерство здравоохранения
Улугбек Хайруллаев	Заместитель директора Департамента внешнеэкономической деятельности	Министерство здравоохранения
Алишер Алиев	Старший специалист Отдела координации инвестиционных проектов	Министерство здравоохранения
Партнеры по развитию		
Стефан Приснер	Постоянный координатор ООН и Постоянный представитель ПРООН	ПРООН
Камолхон Иномходжаев	Помощник руководителя программы	ПРООН
Тулкин Раджабов	Руководитель Проекта ПРООН "Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане"	ПРООН
Ледиа Лазери	И.о. Главы Представительства	Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)
Джамшид Т. Гадоев	Национальный сотрудник программы по туберкулёзу	Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)
Торстен Брецина	Глава Представительства	Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ)
Джахонгир Джураев	Советник программы по вопросам институционального взаимодействия	Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ)

Имя	Должность	Учреждение
Штефан Клёцли	Посол	Посольство Швейцарии
Тьерри Умбер	Региональный советник по управлению водными ресурсами и снижению риска бедствий	Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества
Дильдора Абиджанова	Национальный координатор программы	Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества
Жан-Луи Во	Руководитель программы, развитие сельской местности	Делегация ЕС
Дониёр Кучкаров	Менеджер по проектам, Отдел технического сотрудничества	Делегация ЕС
Хван Инсонг	Заместитель Главы Представительства	Корейское агентство по международному сотрудничеству (KOICA)
Джи-Ин Ли	Специалист по ОПР / руководитель проекта	Корейское агентство по международному сотрудничеству (KOICA)
Рустамбек Мухтаров	Руководитель проекта	Корейское агентство по международному сотрудничеству (KOICA)
Кацутоши Фушими	Глава представительства	Японское агентство международного сотрудничества (JICA)
Малик Мухитдинов	Сотрудник Программы	Японское агентство международного сотрудничества (JICA)
Фазлиддин Рахимов	Специалист по закупкам	Всемирный банк
Ирина Цой	Помощник по информационному взаимодействию	Всемирный банк

Приложение 2: Список использованной литературы

- А. Ачарья (A. Acharya), А. Ф. де Лима (A. F. de Lima) и М. Мур (M. Moore) (2004). *Распространение помощи: Насколько ответственны доноры?* Рабочий документ 214 Института изучения развития. Суссекс: Институт изучения развития
- К. Бернсайд (C. Burnside) и Д. Доллар (D. Dollar) (2004). *Помощь, политика и экономический рост: Повторное рассмотрение доказательств*. Документ Всемирного банка в рамках исследования вопросов политики № О-2834, Вашингтон: Всемирный банк.
- Ж. де Катье (J. de Catheu) (без даты). *Мобилизация ресурсов и эффективность содействия в Узбекистане*. Доклад, подготовленный для ПРООН в Узбекистане.
- П. Кольер (P. Collier) и Д. Доллар (D. Dollar) (2000). *Может ли мир вдвое сократить масштабы нищеты?* Рабочий документ Всемирного банка в рамках исследования вопросов политики № 2403, Вашингтон: Всемирный банк.
- П. Кольер (P. Collier) и Дж. Ден (J. Dehn) (2001). *Помощь, потрясения и экономический рост*. Рабочий документ Всемирного банка в рамках исследования вопросов политики № 2688, Вашингтон: Всемирный банк.
- П. Кольер (P. Collier) и А. Хоффлер (A. Hoeffler) (2002). *Помощь, политика и экономический рост в постконфликтных обществах*. Рабочий документ Всемирного банка в рамках исследования вопросов политики № 2902, Вашингтон: Всемирный банк.
- Э. Дойчер (E. Deutscher) и С. Файсон (S. Fyson) (2008). "Повышая эффективность помощи". *Финансы и развитие*, том 45, № 3, стр. 15-19.
- П. Дорси (P. Dorsey) (2000) "Топ-10 причин почему системные проекты терпят неудачу". Доступно на сайте: http://mail.dulcian.com/Articles/Dorsey_Top10ReasonsSystemsProjectsFail.pdf. [Ресурс посещался 7 декабря 2016 года].
- У. Истерли (W. Easterly) и Т. Футце (T. Pfitze) (2008). "Куда уходят деньги? Лучшие и худшие практики внешней помощи". *Журнал экономических перспектив*, том 22, № 2.
- Европейская комиссия (2005). *Бюджетная поддержка Европейской комиссии: Новаторский подход к обусловленности*. Брюссель: Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам развития и сотрудничества.
- Р. Хикс (R. Heeks) (2006) *"Внедрение и управление системой электронного правительства"*. Международный текст, Лондон: Издательство SAGE.
- А. Лоусон (A. Lawson) и соавт. (2002). *Исследование в области оцениваемости общей бюджетной поддержки: Этап I (Заключительный сводный отчет)*, Лондон: Министерство международного развития.

- Й. Надолл (J. Nadoll) и Н. Хусейн (N. Hussain) (2008). *Фрагментация и распространение при оказании иностранной помощи Пакистану*. Документ для обсуждения. Исламабад: ПРООН.
- ОЭСР (2001). *Скрытая угроза для электронного правительства. Как избежать крупных неудач правительства в сфере информационных технологий*, Аналитическая записка Службы государственного управления (PUMA) № 8, Париж: ОЭСР.
- ОЭСР (2003). *Согласование практики доноров для эффективного оказания помощи*. Документы по передовой практике. Серия руководств и справочников Комитета содействия развитию, Париж: ОЭСР.
- ОЭСР (2007). "Обследование хода выполнения Парижской Декларации в 2006 году. Обзор результатов". *Журнал ОЭСР по вопросам развития*, том 8, № 2.
- ОЭСР (2008). *Обследование хода выполнения Парижской Декларации в 2008 году. Повышение эффективности помощи к 2010 году*. Париж: ОЭСР.
- ОЭСР (2011). *Доклад ОЭСР о разделении труда: Решение вопроса межстрановой фрагментации помощи*, Париж: ОЭСР
- ОЭСР (2012). *Эффективность помощи в 2012 году: Прогресс в реализации Парижской Декларации, более эффективная помощь*. Париж: ОЭСР.
- ОЭСР (2013). *Выявление и мониторинг потенциальных стран с недостаточным объемом помощи*. Документ, представленный в рамках конференции "Фрагментация или плюрализм", организованной Немецким институтом развития 10-11 октября 2013 года.
- Р. Ридделл (R. Riddell) (2007). *Работает ли иностранная помощь на самом деле?* Оксфорд: Издательство Оксфордского университета.
- ПРООН (2010). *Доклад о сотрудничестве в целях развития по Узбекистану*, Ташкент: ПРООН.
- ПРООН (2014). *Повышение эффективности координации внешнего безвозмездного содействия в Узбекистане*, Проектный документ, Ташкент: ПРООН.
- Всемирный банк (2011). *Республика Узбекистан: Страновая комплексная фидуциарная оценка*, Ташкент: Группа Всемирного банка.
- Всемирный банк (2015). *Партнерство с Узбекистаном: Краткий обзор Страновой программы*, Ташкент: Группа Всемирного банка.

Приложение 3: Вопросник для партнера по развитию

Опрос восприятия эффективности воздействия Узбекистан, ноябрь 2016 года

Вопросник для партнера по развитию

ОБ ЭТОМ ВОПРОСНИКЕ

ПРООН оказывает поддержку правительству Узбекистана в определении конкретных мер по повышению эффективности внешнего содействия в стране. В этом контексте, миссия посетит Узбекистан с 21 по 25 ноября 2016 года. Одной из целей этой миссии является проведение предварительной оценки отношений в области содействия в Узбекистане. Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, Правительству Узбекистана и его партнерам по развитию предлагается заполнить отдельные вопросники, которые дополнят информацию, собранную в ходе интервью.

Основной **целью** этого опроса является оценка взаимного восприятия Правительства Узбекистана и его партнеров по развитию относительно качества отношений в области внешнего содействия, препятствий в повышении эффективности содействия и возможностей для его улучшения. Результаты этого опроса, как ожидается, будут:

- ☐ Содействовать всеобъемлющему диалогу на страновом уровне по вопросу повышения эффективности содействия.
- ☐ Содействовать подготовке плана действий по повышению эффективности содействия на страновом уровне.

Ответы будут обобщены, а выводы будут предоставлены для общего пользования на агрегированном уровне. Заявления НЕ будут связаны с отдельными учреждениями.

Пожалуйста, ознакомьтесь с руководящими указаниями и определениями в **Приложении 1**.

Пожалуйста, отправьте заполненный опросник на адрес электронной почты jorg.nadoll@gmail.com не позднее 15 ноября 2016 года.

Благодарим вас за сотрудничество!

Имя партнера по развитию: [Укажите здесь]

Вопрос 1: Содействуют ли существующие планы и политика Правительства Узбекистана ориентации внешнего содействия на результаты и его согласованию с национальными / секторальными приоритетами в области развития? (Пожалуйста, дайте развернутый ответ).

[Укажите здесь]									
Воспринимаемая степень ориентации внешнего содействия на результаты (Пожалуйста, пометьте знаком "X").					Воспринимаемая степень согласованности внешнего содействия с национальными / секторальными приоритетами (Пожалуйста, пометьте знаком "X").				
<i>Высокая</i>					<i>Низкая</i>				
[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]

Вопрос 2: В какой степени ваше учреждение полагается на страновые системы (УГФ, закупки) и использует их? (Если вы их не используете, то просьба указать причины).

[Укажите здесь]

Воспринимаемая степень использования страновых систем всеми партнерами (Пожалуйста, пометьте знаком "X").	<i>Высокая</i>					<i>Низкая</i>				
	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]					

Вопрос 3: В какой степени ваше учреждение координирует деятельность по развитию потенциала с другими партнерами по развитию? (Пожалуйста, укажите возможные причины проблем координации, например, объявляли ли соответствующие органы власти страны о четких целях в области развития потенциала в рамках более широких национальных или секторальных стратегий?).

[Укажите здесь]

Воспринимаемая степень скоординированного развития потенциала всеми партнерами (Пожалуйста, пометьте знаком "X").	<i>Высокая</i>					<i>Низкая</i>				
	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]					

Вопрос 4: Сколько параллельных групп реализации проекта (ГРП) использовало ваше учреждение в 2015-ом календарном году? (Просьба указать причины их использования).

[Укажите здесь]

Воспринимаемая степень использования параллельных ГРП всеми партнерами (Пожалуйста, пометьте знаком "X").

Высокая

Низкая

[5]

[4]

[3]

[2]

[1]

Вопрос 5: В какой степени ваше учреждение использует программные подходы?

(Просьба указать, какой процент от вашего общего объема бюджета содействия вы предоставили (а) в качестве бюджетной поддержки и (б) для поддержки других программных подходов в 2015-ом календарном году).

[Укажите здесь]

Воспринимаемая степень согласованности между партнерами (Пожалуйста, пометьте знаком "X").

Высокая

Низкая

[5]

[4]

[3]

[2]

[1]

Вопрос 6: В какой степени партнеры по развитию координируют (а) миссии и (б) аналитическую работу?

(Просьба привести примеры миссий / аналитической работы, проведенных вашим учреждением совместно с другим партнером в течение 2015-го календарного года, если таковые имеются).

[Укажите здесь]

Воспринимаемая степень совместных миссий, проводимых партнерами по развитию (Пожалуйста, пометьте знаком "X").

Воспринимаемая степень совместной аналитической работы, проводимой партнерами по развитию (Пожалуйста, пометьте знаком "X").

Высокая

Низкая

Высокая

Низкая

[5]

[4]

[3]

[2]

[1]

[5]

[4]

[3]

[2]

[1]

Вопрос 7: Насколько эффективны правительственные механизмы координации содействия? (Что работает хорошо и что можно улучшить? Пожалуйста, дайте развернутый ответ)

[Укажите здесь]					
Воспринимаемая степень эффективности механизмов Правительства Узбекистана по координации содействия (Пожалуйста, пометьте знаком "X").	<i>Высокая</i>				<i>Низкая</i>
	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]

Вопрос 8: Пожалуйста, перечислите существующие механизмы регулярного диалога между Правительством и партнерами и укажите, в какой степени они функционируют и оправдывают ваши ожидания. (Если они не функционируют в соответствии с ожиданиями, просьба указать причины этого).

[Укажите здесь]

Вопрос 9: Как вы оцениваете качество существующего диалога между Правительством и партнерами? (Пожалуйста, дайте развернутый ответ).

[Укажите здесь]

Воспринимаемое качество диалога между Правительством и партнерами по развитию (Пожалуйста, пометьте знаком "X").	<i>Высокое</i>				<i>Низкое</i>
	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]

Вопрос 10: Как вы оцениваете предсказуемость потоков содействия? А) Сообщает ли ваше учреждение Правительству о своих многолетних планах выплат средств? В) В какой степени планы выплат разнятся с фактическими выплатами на ежегодной основе? (Просьба дать развернутый ответ и указать причины возможных отклонений).

[Укажите здесь]

Воспринимаемая степень предсказуемости потоков содействия (Пожалуйста, пометьте знаком "X").	<i>Высокая</i>				<i>Низкая</i>
	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]

Вопрос 11: Каковы, на ваш взгляд, основные препятствия или проблемы в повышении эффективности содействия в Узбекистане?

[Укажите здесь]

Вопрос 12: Что должно сделать Правительство Узбекистана для повышения эффективности содействия?

[Укажите здесь]

Вопрос 13: Что должны сделать партнеры по развитию для повышения эффективности содействия?

[Укажите здесь]

Благодарим вас за сотрудничество!

Пожалуйста, отправьте заполненный опросник на адрес электронной почты jorg.nadoll@gmail.com до 15 ноября 2016 года.

РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Кому следует заполнить данный вопросник?

Вопросник следует заполнить ВСЕМ двусторонним и многосторонним учреждениям по вопросам развития, которые предоставляют стране официальное содействие в целях развития. Каждое учреждение по вопросам развития должно заполнить ОДИН вопросник.

Официальная помощь в целях развития (ОПР) включает в себя все операции, указанные в пункте 35 Статистических директив КСР ОЭСР, в том числе официальные операции, которые:

- Управляются с содействием экономическому развитию и благосостоянию развивающихся стран в качестве своей основной цели; и
- По своему характеру являются льготными и содержат дотационный элемент в размере не менее 25%.

Руководящие указания по Вопросу 4

ГРУППА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА (ГРП)

При оказании содействия в целях развития в какой-либо стране, некоторые партнеры по развитию создают Группы реализации проекта (они также часто называются группами управления проектом, консультантами по управлению проектом, офисами управления проектом, офисами координации проекта и др.) Это специальные подразделения управления, предназначенные для поддержки реализации проектов или программ и управления ими. ГРП, как правило, имеют следующие общие основные характеристики:

- ГРП, как правило, требуются для выполнения вспомогательных (а не основных) задач касательно реализации проекта или программы: мониторинг и отчетность в отношении технического и/или финансового прогресса, бухгалтерский учет, закупка товаров, работ и услуг, составление технического задания, шеф-монтаж, разработка проектного задания или технических условий на оборудование.
- ГРП часто создаются по просьбе донора после начала реализации проекта или программы.
- ГРП значительно отличаются по численности и составу персонала. Численность персонала может варьироваться от 1 до аж 200 человек, но большинство ГРП насчитывают в своем составе менее 10 специалистов. Несмотря на то, что в состав значительного количества ГРП входят государственные служащие, большинство ГРП полагается на сотрудников, не состоящих на государственной службе (например, долгосрочные местные консультанты).
- Здесь проводится различие между ГРП и техническими консультациями, предоставляемыми непосредственно национальным администрациям.

ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ ГРП

ГРП является “**параллельной**”, когда она создается по инициативе партнера по развитию и действует за пределами существующих институциональных и административных структур страны. На практике существует неразрывная связь, т.н. континуум, между параллельными и интегрированными ГРП. Нижеприведенные критерии были разработаны с целью помочь партнерам по развитию провести линию внутри этого континуума и определить с большей долей уверенности параллельные ГРП.

Партнерам по развитию предлагается проанализировать всю свою деятельность в области развития для определения количества параллельных ГРП. Для целей данного опроса, ГРП считаются параллельными, когда даны **три или более ответа “Да”** на четыре вопроса ниже (если менее трех, то ГРП считается интегрированной):

1. Подотчетны ли ГРП внешним финансирующим учреждениям/донорам, а не страновым исполнительным агентствам (министерствам, ведомствам, учреждениям и т. д.)? (Да/Нет)
2. Определяют ли технические задания для назначенных извне сотрудников партнеры по развитию (а не страновые исполнительные агентства)? (Да/Нет)
3. Назначено ли большинство специалистов ГРП партнером по развитию (а не страновыми исполнительными агентствами)? (Да/Нет)
4. Является ли структура окладов национальных сотрудников (включая социальный пакет) более высокой, чем у государственных служащих? (Да/Нет)

На основе: Руководящие принципы КСР ОЭСР для Опроса по Парижской Декларации 2008

Руководящие указания по Вопросу 5

ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД

Программные подходы являются способом вовлечения в сотрудничество в области развития, основанное на принципах согласованной поддержки местных программ развития, таких как национальная стратегия развития, секторальная программа, тематическая программа или программа конкретной организации. Программные подходы имеют следующие общие особенности: (i) Руководство со стороны принимающей страны или ее организации; (ii) Единая всеобъемлющая программа и бюджетные рамки; (iii) Формализованный процесс координации доноров и гармонизации процедур доноров в области отчетности, бюджетирования, управления финансами и закупок; (iv) Усилия по расширению использования местных систем для разработки и реализации программ, управления финансами, мониторинга и оценки.

Партнеры по развитию могут поддерживать и внедрять программные подходы по-разному и в рамках различных механизмов содействия, включая бюджетную поддержку, секторальную бюджетную поддержку, поддержку реализации проекта, совместные механизмы и целевые фонды.

Для того, чтобы решить, считается ли конкретная программа поддержки программным подходом, партнерам по развитию предлагается рассмотреть следующие вопросы (должны быть соблюдены ВСЕ 4 критерия):

1. Осуществляет ли принимающая страна или ее организация руководство программой, поддерживаемой донорами? (Да/Нет)
2. Используются ли единая всеобъемлющая программа и бюджетные рамки? (Да/Нет)
3. Существует ли формальный процесс координации доноров и гармонизации процедур доноров **по крайней мере для двух** из следующих систем: (i) отчетность, (ii) бюджетирование, (iii) управление финансами и (iv) закупки? (Да/Нет)
4. Использует ли Ваша поддержка программ **не менее двух** из следующих местных систем: (i) разработки программ, (ii) реализация программ, (iii) управление финансами и (iv) мониторинг и оценка? (Да/Нет)

На основе: Руководящие принципы КСР ОЭСР для Опроса по Парижской Декларации 2008

Приложение 4: Как укрепить секторальные рабочие группы

В настоящем Приложении приводятся некоторые конкретные меры, которые СРГ и особенно их сопредседатели могут найти полезными для активизации (в том числе повторной) своих СРГ и увеличения их эффективности и результативности в содействии достижению результатов в области развития. Успех, очевидно, будет зависеть от динамичного руководства и активного членства на основе общего понимания того, что координация и коллективные действия имеют важное значение для достижения результатов развития более высокого уровня.

- ☑ **Четко обозначьте цель СРГ:** Члены должны обсудить целесообразность существования своей РГ и четко обозначить свои ожидания. Члены группы должны договориться об общей цели и определить конкретные годовые целевые показатели, которые определяют деятельность СРГ (Будьте амбициозны!). Каждая СРГ должна иметь четкое техническое задание, в котором определены ее роль и вопросы ее функционирования, а также ориентированный на результаты план работы.
- ☑ **Возлагайте ответственность друг на друга:** СРГ должны быть местом для совместной работы Правительства и учреждений партнеров по развитию с целью достижения совместных результатов в области развития. Для этого необходимо, чтобы все члены были готовы активно участвовать в заседаниях и мероприятиях СРГ. Таким образом, люди, назначенные членами СРГ, должны взаимодействовать с другими членами и вносить свой вклад в достижение общих целей. В связи с этим, члены СРГ должны возлагать друг на друга ответственность за личный вклад.
- ☑ **Договоритесь о совместных результатах и индикаторах в соответствии с секторальным планом развития / инвестиций,** картируйте и согласуйте результаты на уровне программы/проекта и механизмы мониторинга соответствующим образом, и организуйте регулярные совместные обзоры результативности.
- ☑ **Пересмотрите механизмы председательствования:** сопредседателями каждой СРГ должны быть один представитель партнеров по развитию и один представитель Правительства, причем роли и обязанности обоих сопредседателей должны быть четко обозначены в ТЗ для каждой РГ. Сопредседателями должны быть должностные лица соответствующего уровня, т.е. руководитель учреждения и министр (или его заместитель).
- ☑ **Обеспечьте заблаговременную подготовку:** на основе своих ориентированных на результаты планов работы, СРГ должны установить сроки и подготовить ориентировочную повестку дня для нескольких заседаний вперед. Показала свою полезность практика организации, перед фактическими заседаниями СРГ, подготовительных заседаний, в ходе которых сопредседатели обсуждают и согласовывают повестку дня и определяют конкретные мероприятия, которые должны быть проведены до заседания СРГ, например, приглашение внешнего докладчика и обзор презентаций/документов, предназначенных для информационного обеспечения дискуссии по основным темам. Полезно разделить повестку дня на оперативные вопросы и вопросы существа. Приглашение внешнего докладчика для разговора по основной теме, скорее всего, сделает заседания более интересными для членов группы, расширяя участие и обогащая дискуссии в рамках СРГ.
- ☑ **Готовьте после каждого заседания ориентированные на действие протоколы** с четким форматом, в которых содержатся вопросы, прогресс, согласованные действия, сроки и ответственные лица. Протоколы должны быть готовы примерно в течение одной

рабочей недели после заседания и распространяться среди членов СРГ, а также публиковаться на соответствующих веб-сайтах. Прогресс в отношении действий, согласованных в ходе предыдущего заседания, должен рассматриваться в начале каждого заседания.

☑ **Создайте работоспособный Секретариат:** каждая СРГ должна иметь работоспособный Секретариат, в чьи обязанности должно входить как минимум: организация и распространение повесток дня, подготовка и распространение протоколов, обеспечение публикации этих и других документов на соответствующих веб-сайтах, подготовка справочной документации. Сюда также может входить подготовка ежегодного отчета СРГ о своей деятельности. Эти обязанности требуют больших затрат сил и должны быть обеспечены достаточными ресурсами. Сопредседатели должны согласовать подходящие механизмы поддержки Секретариата.

☑ **Продумайте подходящий состав СРГ:** В принципе, сопредседатели СРГ должны отвечать за определение ее состава. Однако для того, чтобы добиться целенаправленного и информированного диалога, необходимо, чтобы в состав РГ входили:

- Знающие, компетентные в технической или иной предметной области представители Правительства соответствующего высокого уровня, которые уполномочены представлять позиции своих учреждений и которые могут предоставлять необходимую информацию и содействовать реализации последующих мер в рамках своего учреждения.
- Партнеры по развитию должны быть представлены на соответствующем и компетентном уровне. Партнеры по развитию могут согласовать между собой вопрос о том, что не каждый партнер по развитию, оказывающий поддержку определенному сектору, должен входить в состав РГ;
- Сопредседатель со стороны Правительства должен быть всецело заинтересованным, обладать соответствующими полномочиями в рамках своего министерства и быть в состоянии оперативно решать возникающие вопросы, а также плавно руководить ходом дискуссий;
- Сопредседатель со стороны партнеров по развитию должен занимать высокую должность в своей организации, быть компетентным в данной области и готовым обеспечивать информацией всех остальных партнеров по развитию. Партнеры по развитию должны управлять своими собственными механизмами выдвижения или замены своего сопредседателя, однако, в интересах преемственности, сопредседатель обычно должен находиться в этой должности не менее двух лет;
- Технические советники, работающие в структуре Правительства, (прикрепленные технические советники) должны участвовать и вносить свой вклад вместе с представителями Правительства, но не должны действовать в качестве сопредседателей со стороны партнеров по развитию;
- Каждая СРГ может приглашать ННО и представителей гражданского общества в случаях, когда они имеют четкую оперативную роль и являются поставщиками конкретного содействия и/или услуг, относящихся к данному сектору, или когда они вносят конкретный вклад в работу РГ.