

**Документ
Антикризисного фонда
ЕврАзЭС
№ 00003**

Евразийский банк развития
Управляющий средствами Антикризисного фонда ЕврАзЭС

ОТЧЕТ

Об использовании Республикой Таджикистан
финансового кредита
из средств Антикризисного фонда ЕврАзЭС
в размере, эквивалентном 70 млн. долл. США

Ноябрь 2012

Данный документ имеет ограничения для распространения и может использоваться получателями только в целях исполнения их служебных обязанностей. Содержание документа может разглашаться только с разрешения Евразийского Банка Развития.

Республика Таджикистан
Финансовый год: 1 января –31 декабря

КУРС НАЦИОНАЛЬНОЙ ВАЛЮТЫ
На 21.11.2012

Валюта	Сомони
1 Евро	6.1454
1 доллар США	4.7641
1 Российский рубль	0.1519

Система мер и весов: Метрическая система

Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
АКФ	Антикризисный Фонд ЕврАзЭС
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ГП	Государственное предприятие
ГЭС	Гидроэлектрическая станция
ЕАБР	Евразийский банк развития
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
ЕКС	Единый казначейский счет
МАР	Международная ассоциация развития
МВФ	Международный валютный фонд
МФ	Министерство финансов
МФО	Международная финансовая организация
НБТ	Национальный банк Таджикистана
НК	Налоговый кодекс
ООН	Организация Объединенных Наций
ОСЭП	Отдел социально-экономической политики
ПГИ	Программа государственных инвестиций
РТ	Республика Таджикистан
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество Независимых Государств
ССБ	Стратегия сокращения бедности
УГФ	Управление государственными финансами
УОД	Управление по обеспечению деятельности АКФ
ФК	Финансовый кредит
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
DFID	Департамент по международному сотрудничеству Великобритании
USAID	Агентство по международному развитию США

Документ подготовлен УОД АКФ:

Управляющий Директор по обеспечению деятельности АКФ:	Шаталов С.И.
Начальник ОСЭП:	Мирзоев А.Р.
Главный специалист, руководитель проекта:	Писарева Н.Н.
Старший специалист:	Никитина А.А.
Ведущий специалист:	Васильев Д.Ю.

Оглавление

Основные выводы и рекомендации	6
Цели кредита и их обусловленность	10
Социально-экономическая ситуация в Таджикистане на стадии подготовки кредита	10
Основные цели кредита и поддерживаемые реформы	11
Основные результаты использования кредита	15
Социально-экономическое развитие РТ в 2010-2011 г.г.	15
Достижение результатов Программы.....	16
Оценка действий Управляющего и Заемщика.....	20
Управление рисками нецелевого использования кредитных средств.....	21
Устойчивость достигнутых результатов и полученные уроки	22
Приложение 1. Таблицы	25
Табл. 1. Основные экономические параметры Республики Таджикистан	25
Таблица 2. Основные параметры государственного бюджета, 2001-2011 (в % к ВВП)	25
Таблица 3. Расходы на социальные сектора	25
Таблица 4. Международные сравнения (налоги, без социальных отчислений, как % ВВП)	26
Таблица 5. Расходы бюджета на образование - международные сравнения.....	26
Таблица 6. Расходы бюджета на здравоохранение - международные сравнения.....	26
Приложение 2. Графики	27
График 1. Структура расходов бюджета.....	27
График 2. Структура капитального бюджета, включая ПГИ (уд.вес в %)	27
График 3. Темпы роста доходов Госбюджета	28
График 4. Структура налогов (в среднем за 2005-2011 г.г.)	28
Приложение 3. Матрица мер экономической политики.....	29

**ФИНАНСОВЫЙ КРЕДИТ 2010 ГОДА РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН ИЗ СРЕДСТВ
АНТИКРИЗИСНОГО ФОНДА ЕВРАЗЭС**

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ КРЕДИТА, ОДОБРЕННЫЕ СОВЕТОМ АКФ

Заемщик	Республика Таджикистан (РТ)
Ответственное ведомство	Министерство финансов Республики Таджикистан
Объем и финансовые условия	Сумма: 70 млн. долларов США Процентная ставка: фиксированная, 1% годовых Маржа сверх процентной ставки: нет Начальная единовременная комиссия в процентах от представляемой суммы: нет Срок возврата, включая льготный период: 20 лет; Льготный период: 5 лет; Размер софинансирования Заявителем: нет.
Тип операции	Финансовый (стабилизационный) кредит
Основные сферы поддержки	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка бюджетного финансирования социальных секторов; • Улучшение управления государственными финансами.
Главные индикаторы результативности	<p>Государственный бюджет на 2010 г. обеспечит финансирование:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сектора здравоохранения в сумме не менее 6,1% общих расходов (без учета Программы государственных инвестиций - ПГИ); • Сектора образования в сумме не менее 17,1% общих расходов (без учета средств ПГИ); • Сектора социальной защиты в сумме не менее 16,8% общих расходов (без учета средств ПГИ); <p>Налоговое законодательство усовершенствовано с целью усиления налоговой дисциплины; Создана законодательная основа для внедрения внутреннего аудита в государственном секторе; Улучшен доступ населения к информации о бюджете; Создана основа для повышения потенциала и мотивации государственных служащих через повышение заработной платы (на пилотной основе).</p>
Основная цель	Поддержание бюджетного финансирования социальных секторов для защиты доступа населения, в особенности бедных его слоев, к услугам образования, здравоохранения и социальной защиты. Данная цель будет достигаться, в том числе, путем укрепления системы управления государственными финансами и потенциала государственных служащих в выполнении данных реформ.
Основные риски и методы их снижения	Риски: (а) слабая экономическая база и высокая уязвимость страны перед внешними шоками; и (б) неудовлетворительное качество государственного управления. В рамках среднесрочного сотрудничества с РТ, АКФ предлагает меры, направленные на смягчение этих рисков, путем поддержки реформ, направленных на развитие делового предпринимательства и повышения потенциала Правительства РТ в проведении реформ.

Основные выводы и рекомендации

1. **Соглашение о предоставлении финансового кредита из средств АКФ между ЕАБР и РТ на сумму 70 млн. долл. США было подписано 24 июля 2010 г. в Душанбе.** Это было сделано на основании решения Совета АКФ, состоявшегося 18 июня 2010 г., где было одобрено Заключение Управляющего по заявке РТ на получение указанного финансового кредита. Ввиду более благоприятной, чем ожидалось, экономической и бюджетной ситуации, МФ РТ использовал в 2010 бюджетном году только 61,5 млн. долларов при удовлетворительном выполнении показателей по финансированию социальных секторов. В 2011 г. Совет АКФ рассмотрел и одобрил продление кредита на срок полного освоения ресурсов. Соответствующее дополнительное соглашение было подписано 4 июля 2011 г.

2. **Кредитное соглашение от 24 июля 2010 г. устанавливает поддержание расходов на социальные сектора на уровне не ниже достигнутого в 2009 г. как основную цель финансового кредита.** Кроме того, Матрица реформ поддерживаемых финансовым кредитом АКФ (Приложение 3 данного отчета), включала ряд мероприятий, направленных на повышение качества управления системой государственных финансов, выполнение которых являлось условием вступления кредитного соглашения в силу. Данные условия касались улучшения налогового администрирования и расширение налоговой базы; повышения контроля над использованием государственных средств посредством развития внутреннего и внешнего аудита и повышения доступа гражданского общества к бюджетной информации; а также укрепления мотивации государственных служащих в выполнении этих реформ путем реформы системы оплаты труда госслужащих.

3. **В целом, основная цель кредита была достигнута – за период 2010-2011 годов доля социальных расходов в общих расходах бюджета без ПГИ превышала установленные программой уровни.** При средних номинальных темпах прироста бюджетного финансирования без ПГИ и специальных средств на уровне 17% в 2010 г. и 30% в 2011 г., расходы на социальные сектора выросли на 19% и 26%, соответственно. Это позволило увеличить их удельный вес в расходах бюджета с 43,6% в 2009 г. до 44,4% в 2010 г., однако в 2011 г. их доля сократилась до 43,1%. Прирост финансирования здравоохранения был наиболее значительным, что позволило увеличить долю расходов этого сектора в ВВП с 1,4% в 2009 г. до 1,7% в 2011 г. Доля расходов соцзащиты и соцобеспечения в ВВП возросла незначительно – с 3,5% до 3,6%, а доля образования упала с 4,1% до 3,9%.

4. **В реформах системы УГФ также наблюдалось некоторое развитие в 2011-2012 годах, несмотря на отсутствие последующих кредитных соглашений между РТ и АКФ.** В основном, продвигались реформы, поддерживаемые донорским сообществом по развитию. Эффект от выполнения других мероприятий, поддерживаемых кредитом, был неоднозначным и определялся, в основном, степенью вовлеченности международного сообщества в поддержку реформ. Кроме того, некоторые реформы, поддерживаемые кредитом, включая развитие внутреннего и внешнего аудита, имеют долгосрочный характер, и истекший период времени является слишком коротким для появления видимых результатов. Последним, но немаловажным фактором, определяющим успешность выполненных мер, является наличие или отсутствие реформ в других связанных секторах, без изменения в которых значимость реформ УГФ, согласованных в рамках кредитного соглашения АКФ, теряется.

5. **Целевое использование кредитных ресурсов было подтверждено независимым аудитором, кандидатура которого была одобрена Управляющим.** Вместе с тем, Управляющий отмечает, что Министерство финансов РТ недостаточно усердно выполняло свои обязательства, предусмотренные кредитным соглашением. Тогда как все процедуры, касающиеся сопровождения кредита (необходимая финансовая отчетность и обслуживание кредита) представлялись аккуратно и в сроки, предоставление аналитической информации по ходу исполнения реформ было затруднено. В частности, Управляющий на момент проведения Совета АКФ 7 декабря 2012 г. не получил заключительный отчет МФ РТ об исполнении кредита.

6. **По отчетным данным, имеющимся у Управляющего на настоящий момент, выполнены все условия по удельному весу социальных расходов в бюджетных расходах.** Вместе с тем, по данным независимого аудитора, условие по финансированию сектора «социальная

защита и социальное страхование» не выполнено. В заключении независимого аудитора отмечено, что удельные расходы на финансирование данного сектора были ниже целевого уровня (16,8% всех бюджетных расходов) на 1 п.п. в 2010г., и на 0,8 п.п. в 2011 г.

7. **Управляющий рассматривает результаты, достигнутые в сфере увеличения расходов на социальные сектора и в реформах в сфере УГФ, достаточно устойчивыми в среднесрочной перспективе.** По мнению Управляющего, устойчивость обуславливается ответственностью исполнительных органов РТ по выполнению одобренных решений Правительства и Президента, а также долгосрочными планами партнеров по развитию продолжать поддержку этих реформ как основы сотрудничества со страной. Вместе с тем, Управляющий отмечает, что продвижение реформ УГФ, вероятнее всего, будет достаточно медленным ввиду институциональных и кадровых ограничений государственных структур РТ. С этой точки зрения, повышение потенциала и мотивации государственной службы в повышении качества государственного управления остается одним из важнейших факторов успеха реформ.

8. **В значительной степени успех усилий Правительства в поддержании и увеличении финансирования социальных секторов до установленных Правительством уровней будет зависеть от эффективности проводимой бюджетно-налоговой политики.** Доля налоговых сборов в ВВП в стране значительно ниже, чем в других странах региона, в том числе - по сравнению со странами, сопоставимыми с Таджикистаном по уровню ВВП на душу населения. Это обусловлено, в первую очередь, сложным и непрозрачным налоговым режимом, не способствующим развитию бизнеса, а также слабым администрированием налогов, приводящим к большим задолженностям. Новая редакция Налогового Кодекса, вступление в силу которой предполагается в 2013 г., направлена на сокращение числа налогов и упрощение их администрирования. По экспертным оценкам, в краткосрочной перспективе новый налоговый режим приведет к некоторому падению налоговых доходов, но, как ожидается, более благоприятный налоговый режим в среднесрочной перспективе окажет влияние на улучшение инвестиционного климата и приведет к повышению налоговых сборов. Ввиду этого, для РТ критически важным будет обеспечение как должного функционирования новой налоговой системы, так и изыскание резервов для поддержания доходной базы в переходный период для защиты приоритетных расходов, к которым относится социальные сектора.

9. **Увеличение финансирования социальных секторов может быть осуществлено не только за счет увеличения общего объема доходов, но и за счет перераспределения расходов внутри бюджета.** В государственном бюджете РТ капитальные расходы составляли, по итогам 2011 г., около 45% всех расходов, что является крайне нетипичным для бюджетных систем переходных стран. Доля капитального бюджета в ВВП увеличилась за последнее десятилетие более чем в 2,5 раза – с 5% в 2001 г. до 12,8% в 2011 г., тогда как текущие расходы за этот период выросли только на 2,3 процентных пункта – с 13,1% до 15,4% ВВП. На фоне ограниченных внутренних ресурсов это является фактором вытеснения текущих расходов. Должная приоритизация бюджетных расходов будет содействовать более быстрому росту социальных расходов. В свою очередь, меры по рационализации всех расходов должны основываться на результатах анализа их эффективности, причем особое внимание должно уделяться инвестиционным проектам, финансируемым из бюджета. Приоритизация и определенная консолидация бюджетных расходов становятся особенно актуальными уже в краткосрочной перспективе на фоне ожидаемого сокращения доходов с принятием нового Налогового кодекса.

10. **Более энергичное проведение реформ, направленных на оптимизацию структуры внутренних финансовых потоков в социальных секторах, повышение качества предоставляемых услуг и расширение доступа населения к услугам этих секторов, является еще одним фактором повышения эффективности использования ресурсов.** Проводимые в последнее десятилетие реформы финансирования в образовании и здравоохранении пока демонстрируют неоднозначные результаты, часто ограничиваются пилотными проектами, особенно в здравоохранении. Система социальной защиты также нуждается в радикальном улучшении, путем повышения ее адресности и охвата незащищенных слоев населения.

Введение: основные характеристики Республики Таджикистан

1. ***Таджикистан является небольшой (6,7 миллиона человек) и самой бедной страной СНГ (ВНД на душу населения в 2011 г. составлял 870 долл. США).*** Экономика страны была серьезно подорвана гражданской войной (1991-1997), и, несмотря на довольно быстрое восстановление в послевоенный период, остается слабо диверсифицированной и уязвимой перед внутренними и, особенно, внешними шоками, так как критически зависит от денежных переводов трудовых мигрантов, экспорта хлопка и алюминия, и стабильности энергетического сектора. Дальнейшей диверсификации экономики и развитию экспортного потенциала мешают неразвитость частного сектора и инфраструктуры, относительная инвестиционная непривлекательность и слабый финансовый сектор.

2. ***Низкая база, благоприятные внешние факторы и проведенные реформы способствовали высоким темпам роста экономики в послевоенный период.*** Реализация программы структурных реформ, направленных на сокращение роли государства в экономике и стимулирование частных инвестиций, а также поддержание достаточно жесткой денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики положительно сказались на стабилизации экономики и обеспечили ее уверенный рост на уровне около 9% в среднем в период 2001-2011 годов. Этому также способствовало благоприятное развитие мировой экономики, включая устойчивый спрос на труд таджикских мигрантов, и высокие цены на основные экспортные товары. Благодаря этим факторам и увеличению международной поддержки, Правительству удалось существенно сократить и удерживать на приемлемом уровне внешний долг, относительно эффективно управлять счётом текущих операций, и увеличить удельный вес бюджетных расходов в ВВП.

3. ***Уровень бедности в стране, несмотря на достигнутые в этой области успехи, остается значительным.*** Практически половина населения страны в 2011 г. (45%) принадлежала к категории бедных¹, хотя за десятилетие доля бедных сократилась более чем на треть (в 2003г. - 72%). Высокие темпы роста экономики и, в особенности, значительный приток денежных переводов от таджикских трудовых мигрантов, объем которых в докризисные годы составлял практически половину величины ВВП, являлись основными факторами борьбы с бедностью. В отличие от других стран региона, в которых бедность сконцентрирована преимущественно в селах, бедность в Таджикистане распространена достаточно равномерно как в сельской, так и городской местности.

4. ***Усилия Правительства в сфере улучшения государственного управления и увеличение бюджетных расходов улучшили доступ населения к услугам образования и здравоохранения.*** Зачисление в школы детей до 14 лет включительно увеличилось с 88% в 2007 г. до 95% в 2009 г. Улучшение охраны материнства способствовало существенному снижению младенческой смертности (с 75 на 1,000 живорожденных в 2000 г. до 34 в 2010 г.). Снизилась и детская смертность - с 93 до 68 на 1,000 живорожденных.

5. ***Тем не менее, достижение Таджикистаном Целей развития тысячелетия (ЦРТ) к 2015 г. остается проблематичным.*** Особенно тревожна ситуация с показателями смертности, где разрыв между фактическими показателями и ЦРТ особо велик. Уровень заболеваемости туберкулезом, малярией и ВИЧ/СПИД увеличивается, использование противозачаточных мер и осведомленность о профилактике ВИЧ/СПИД остаются ограниченными. В недавние годы имела место серьезная вспышка полиомиелита. Доля сельского населения, имеющего доступ к питьевой воде, в 2011 г. составляла около 60% (цель ЦРТ на 2015 г. - 74%). Эти разрывы вызваны ограниченными финансовыми, институциональными и человеческими ресурсами страны.

6. ***Несмотря на значительное увеличение объемов финансирования социальных секторов, они все еще далеки от уровня начала 1990-х годов, и являются одними из самых низких в регионе.*** В течение последнего десятилетия бюджетное финансирование социальных секторов увеличилось практически в 2 раза – с 5,2% ВВП в 2001 г. до 9,2% ВВП² в 2011 г. Тем не менее, расходы в секторах образования (3,9% ВВП) и здравоохранения (1,7% ВВП) в РТ остаются одними из самых низких в регионе. В Стратегии сокращения бедности РТ на 2010-2012 годы и в соответствующих среднесрочных отраслевых стратегиях указано, что для адекватного

¹ По информации Министерства экономического развития РТ. Уровень бедности рассчитан с использованием международной черты бедности в 2,15 доллара США по Паритету покупательной способности (ППС).

² Без учета средств Программы государственных инвестиций (ПИ).

финансирования потребностей населения в соответствующих услугах, расходы бюджета на образование должны быть повышены в среднесрочной перспективе до 6-7% ВВП, а на здравоохранение - до 4,4% ВВП³, что указывает на значительное недофинансирование этих секторов в текущий момент.

7. Более быстрому росту расходов на социальные сектора препятствует довольно низкая доходная база. Уровень налоговых сборов в ВВП в стране значительно ниже, чем в других странах региона, в том числе по сравнению со странами, сопоставимыми по уровню ВВП на душу населения. Это обуславливается, в первую очередь, сложным и непрозрачным налоговым режимом, не способствующим развитию бизнеса, а также слабым администрированием налогов, приводящим к большим задолженностям. В соответствии с обследованием «Ведение бизнеса 2012», Таджикистан по показателю «налогообложение» занимает 168 место из 182 стран, причем изменений в лучшую сторону в этом отношении в последние несколько лет не наблюдалось. Новая редакция Налогового Кодекса, вступление в силу которой предполагается в 2013 г., направлена на сокращение числа налогов и упрощение их администрирования. По экспертным оценкам, в краткосрочной перспективе новый налоговый режим приведет к некоторому падению налоговых доходов, но, как ожидается, более благоприятный налоговый режим в среднесрочной перспективе окажет влияние на улучшение инвестиционного климата и приведет к повышению налоговых сборов.

8. Еще одним ограничителем роста социальных расходов является устойчивое увеличение капитальных расходов, составляющих в настоящее время около половины государственного бюджета, что является крайне нетипичным для бюджетных систем стран с переходной экономикой. Реализация планов Правительства по повышению энергетической безопасности и улучшению инфраструктуры обусловили значительное увеличение инвестиционной компоненты бюджета. Капитальные расходы государственного бюджета возросли за последнюю декаду более чем в два раза – с 5% ВВП в 2001 г. до 12,8% ВВП в 2011 г. Частично это объясняется началом реализации в 2007 г. крупных инвестиционных проектов в энергетике и дорожном секторе, финансируемых кредитами китайского правительства⁴. Однако устойчиво растут и объемы правительственного финансирования инвестиционного портфеля. Начиная с 2005 г., внутренние капитальные расходы бюджета возросли с 4,9% до 7,9% ВВП, что, в основном, связано с восстановлением Рогунской ГЭС. На фоне ограниченных внутренних ресурсов, данные тенденции являются фактором вытеснения текущих расходов, что сдерживает рост в социальных секторах.

9. Текущие расходы за истекшее десятилетие росли значительно более скромными темпами. В 2011 г. текущие расходы составляли 15,4% ВВП, что только на 2,3 процентных пункта выше уровня 2001 г., а их доля в общих расходах сократилась с 63% в среднем за 2001-2007 годы до 54% в 2011 г. Данные ресурсы распределены практически равными частями между тремя большими расходными статьями – заработная плата, закупки товаров и услуг, и текущие трансферты. При этом расходы на содержание и текущий ремонт составляют менее 6% всех расходов госбюджета (1,6% ВВП), что выглядит крайне недостаточным на фоне таких значительных расходов на капитальные вложения и вызывает вопрос об устойчивости этих капитальных вложений в средне- и долгосрочной перспективе.

³ В соответствии со стратегией «Здоровье населения», данный уровень должен быть достигнут к 2020 г.

⁴ В 2011 г. было завершено освоение значительной части этих кредитов, в связи с чем доля капитальных расходов в бюджете в 2012 г. заметно снизилась.

Цели кредита и их обусловленность

Социально-экономическая ситуация в Таджикистане на стадии подготовки кредита

10. **Мировой финансовый кризис 2009 г. повлиял на экономическую ситуацию в РТ через резкое сокращение цен на энергоресурсы и падение внешнего спроса на экспорт.** Падение цен на нефть, приведшее в России к сокращению ВВП на 7,8% и девальвации рубля на 28%, сократило объем денежных переводов в РТ на 30% против предыдущего года - с 2,3 млрд. долл. США (46% ВВП) до 1,6 млрд. долл. США (33% ВВП). С другой стороны, снижение цен на нефть также способствовало снижению цен импорта, а падение денежных переводов сократило спрос на импорт, что, на фоне проведенной 21%-ной девальвации сомони, оказало положительное влияние на торговый дефицит, несмотря на сокращение экспорта⁵.

11. **Результаты 2009 г. оказались значительно лучше, чем первоначально ожидалось, хотя заметно обострились проблемы в финансовом секторе.** На фоне низких мировых цен на сырьё инфляция замедлилась до 5% против 12% в 2008 г. Был сохранен положительный рост ВВП на уровне 3,4% против 9%-ного роста, наблюдавшегося за семь предыдущих лет, что, в основном, было связано с ростом нехлопковых отраслей сельского хозяйства. Правительством был предпринят ряд мер антикризисного характера, включая снижение ставки по НДС и девальвацию национальной валюты для повышения конкурентоспособности экономики. Списание «хлопковых долгов» в объеме 550 млн. долларов США и проведенная девальвация при 60%-ом уровне кредитов в иностранной валюте привели к ослаблению балансов НБТ и коммерческих банков. Доля плохих кредитов, по оценкам МВФ, увеличилась за год вдвое, достигнув на конец 2009 г. 20% от объема кредитного портфеля. Как результат, это снизило и без того невысокие возможности банковской системы в предоставлении кредитов ослабшей экономике.

12. **В бюджете 2009 г. был также произведен ряд корректировок, направленных на смягчение последствий кризиса.** Были увеличены расходы бюджета на финансирование социальных секторов, включая антикризисные социальные программы по повышению занятости населения. По сравнению с 2008 г., бюджетные расходы этих секторов возросли с 7,6% ВВП до 9% ВВП. Одновременно, были сокращены расходы по другим, менее приоритетным, статьям бюджета, включая капитальные расходы за счет ПГИ. Грантовая помощь партнеров по развитию была увеличена более чем в два раза, достигнув 2,2% ВВП. Тем не менее, общие доходы бюджета сократились на 2,5 процентных пункта. Это произошло, главным образом, из-за снижения НДС по причине сокращения импорта, пошлины на который составляют третью часть налоговых поступлений, а также уменьшения ставки НДС с 20 до 18% во второй половине года. В результате, дефицит бюджета (без учета ПГИ) составил 3,1% ВВП⁶ (против профицита, наблюдавшегося с начала 2000-х годов).

13. **В начале 2010 г., несмотря на достаточно уверенное восстановление экономики, бюджетная ситуация оставалась крайне неустойчивой.** Это, в основном, было связано с усилением железнодорожной блокады со стороны Узбекистана. Снижение импорта повлияло на отставание налоговых поступлений, составившее за четыре месяца 20% по сравнению с утвержденным бюджетом. Фактический дефицит бюджета в 1 квартале 2010 г. (без ПГИ) сложился на уровне 4,5% ВВП. Квазифискальные риски, связанные со слабостью банковской системы и госпредприятий, имеющих значительную задолженность по налогам, оставались также значительными. Неопределенность с выполнением плана по доходам и увеличение расходных обязательств, в том числе связанных с выполнением мер антикризисной программы стали основными факторами обращения Правительства РТ в Антикризисный фонд ЕврАзЭС АКФ) за кредитом для поддержки бюджета.

⁵ Экспорт товаров сократился на 13% в результате снижения цен и спроса на алюминий и хлопок.

⁶ Все бюджетные показатели рассчитаны на основе отчетов, представленных МФ РТ. По данным МВФ, дефицит бюджета РТ (без ПГИ) в 2009 г. составил 0,5% ВВП. Разница между показателями объясняется корректировками, произведенными экспертами МВФ на основании дополнительной первичной информации, что позволяет констатировать, как минимум, о неаккуратности бюджетной отчетности.

Основные цели кредита и поддерживаемые реформы

14. *Правительство РТ обратилось в АКФ с Заявкой на получение финансового (стабилизационного) кредита из средств АКФ (далее – Кредит) в размере 90 млн. долл. США⁷ в марте 2010 г.* В качестве обоснования запрашиваемой суммы в Заявке указывалась недостаточность средств в государственном бюджете 2010 г. на выполнение Программы антикризисных (стабилизационных) мер⁸, предусматривающей расширение финансирования социальных расходов для преодоления последствий мирового кризиса.

15. *Рассмотрение и оценка Заявки проводились Управляющим в соответствии с требованиями внутренних нормативных документов АКФ⁹.* В частности, Управляющим проводилась экспертиза соответствия Заявки целям осуществляемой в рамках Фонда деятельности, направлениям предоставления финансирования, порядку и условиям предоставления средств Фонда, приоритетности и эффективности финансирования, степени подготовленности предложений и другим вопросам. Правительствами других государств – участников Фонда и основными МФО было подтверждено отсутствие у Заявителя неурегулированных обязательств по обслуживанию внешнего долга.

16. *В ходе проведения оценки, Управляющим было сделано положительное заключение по приемлемости Заявки целям Фонда, и были предложены следующие рекомендации Совету Фонда:*

- Исходя из лимита РТ в АКФ (170 млн. долл. США на 3 года), основываясь на анализе потребностей бюджета в 2010 г. и в среднесрочной перспективе, и принимая во внимание потенциальные возможности инвестиционного сотрудничества РТ с АКФ, *объем кредита определить в размере 70 млн. долларов;*
- Принимая во внимание остроту проблем недофинансирования социальных секторов (образование, здравоохранение и социальная защита) в стране, и угрозу дальнейшего сокращения их финансирования в кризисные годы, *определить поддержание расходов социальных секторов на уровне не ниже фактических расходов 2009 г. основополагающей целью кредита;*
- В интересах долгосрочной устойчивости и повышения эффективности бюджетной системы в целом, *поддержать запрашиваемым кредитом ряд реформ в области управления государственными финансами (УГФ) и повышения потенциала государственной службы.* Данные реформы являются частью Стратегий управления государственными финансами на 2009-2018 г.г. и реформирования системы государственного управления на 2005-2015г.г.¹⁰.
- Исходя из среднесрочной перспективы сотрудничества с РТ, представить данные реформы в их развитии на последующие три года как основу для возможного предоставления последующих финансовых кредитов¹¹.

17. *При определении реформ, которые должен поддержать данный Кредит, Управляющий учитывал существующий институциональный потенциал министерств и ведомств Таджикистана.* В Матрицу были включены только реформы, близкие к завершению, и исполнение которых поддерживалось иностранной техпомощью:

- Повышение доходов бюджета путем выполнения мероприятий, направленных на улучшение администрирования налогов и расширение налоговой базы;
- Повышение эффективности бюджетных ресурсов путем развития внутреннего и внешнего аудита и повышения доступа гражданского сектора к бюджетной информации;

⁷ Письмо Министра Финансов РТ № 2-1(б)-4/454) от 16 марта 2010 г.

⁸ Утверждена Постановлением Правительства РТ от 29.04.2009 за №231.

⁹ Включая Договор об учреждении Фонда, Положение о Фонде, и Порядок предоставления финансовых кредитов из средств АКФ.

¹⁰ Утверждены Президентом Таджикистана 20 марта 2009 г. и 15 марта 2005 г., соответственно.

¹¹ Данные реформы представлены в Заключении Управляющего в виде Матрицы мер экономической политики.

- Реформа системы оплаты труда госслужащих (ее повышение, что важно ввиду ее очень низкого уровня, упорядочение ее структуры в рамках всей госслужбы, и приведение оплаты труда в соответствие с исполняемыми обязанностями).

18. **Выполнение реформ первого года являлось условием выдачи кредита.** Статус выполнения реформ на момент вступления Соглашения в силу отражен в Перечне предварительных условий ниже. Полный перечень реформ на среднесрочную перспективу в виде утвержденной Советом АКФ Матрицы находится в приложении 3 к данному отчету.

Перечень предварительных условий выдачи кредита АКФ

Условия вступления в силу Кредитного Соглашения по ФК 2010г.	Статус условий на момент вступления Соглашения в силу	Комментарии Управляющего
Утвержденный бюджет сектора здравоохранения составляет не менее 6,1% всех расходов государственного бюджета 2010 г. (исключая бюджет ПГИ).	В соответствии с Законом О Государственном бюджете РТ на 2010 г. №561 от 14.11.2009 г., утвержденный бюджет сектора здравоохранения (включая ПГИ и специальные средства) составляет 403,9 млн. сомони, в том числе 330,6 млн. сомони - бюджетные средства (6,5% общего объема бюджетных средств Государственного бюджета).	В соответствии с информацией об исполнении Государственного бюджета за январь-июнь 2010 г., представленной МФ РТ, финансирование сектора здравоохранения проходило с задержкой (выполнение уточненного плана полугодия - 88,8%).
Утвержденный бюджет сектора образования составляет не менее 17,1% всех расходов государственного бюджета 2010 г. (исключая бюджет ПГИ).	В соответствии с Законом О Государственном бюджете РТ на 2010 г. №561 от 14.11.2009 г., утвержденный бюджет сектора образования (включая ПГИ и специальные средства) составляет 1068,3 млн. сомони, в том числе 901,1 млн. сомони - бюджетные средства (17,8% общего объема бюджетных средств Государственного бюджета).	В соответствии с информацией об исполнении Государственного бюджета за январь-июнь 2010 г., представленной МФ РТ, финансирование сектора образования проходило с задержкой (выполнение уточненного плана полугодия - 87,8%).
Утвержденный бюджет сектора социальной защиты составляет не менее 16,8% всех расходов государственного бюджета 2010 г. (исключая бюджет ПГИ).	В соответствии с Законом о Государственном бюджете РТ на 2010 г. №561 от 14.11.2009 г., утвержденный бюджет сектора социальной защиты (включая ПГИ и специальные средства) составляет 1061,8 млн. сомони, в том числе 1008,6 млн. сомони - бюджетные средства (20,0% общего объема бюджетных средств Государственного бюджета).	В соответствии с информацией об исполнении Государственного бюджета за январь-июнь 2010 г., представленной МФ РТ, финансирование сектора социальной защиты проходило со значительной задержкой (выполнение уточненного плана полугодия - 84,5%).
Внесение изменений в налоговое законодательство о беспорном взыскании налоговых задолженностей.	Законом РТ №493 от 26 марта 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в Налоговый Кодекс (НК) Республики Таджикистан» внесены изменения в статьи 92 и 94 Налогового Кодекса РТ в части беспорного взыскания налоговых задолженностей.	Несмотря на внесение изменений в НК, имеющих своей целью облегчение взимания налоговых задолженностей с хозяйствующих субъектов во внесудебном порядке, динамика налоговых задолженностей, по крайней мере, в 2010 г., демонстрирует устойчивый рост. По мнению экспертов Управляющего, данное обстоятельство объясняется рядом причин, включая (1) недостаточно четко прописанными в Налоговом Кодексе механизмами внесудебного взыскания налоговых задолженностей, и (2) системными проблемами в налоговом администрировании и управлении государственными предприятиями (принимая во внимание, что госпредприятия, как правило, являются самыми крупными неплательщиками).

Условия вступления в силу Кредитного Соглашения по ФК 2010г.	Статус условий на момент вступления Соглашения в силу	Комментарии Управляющего
<p>Публикация полного перечня предприятий/товаров, имеющих налоговые льготы.</p>	<p>На сайте Налогового Комитета размещен НК, который включает перечень действующих налоговых льгот.</p>	<p>Несовершенство налогового законодательства, включая наличие большого количества налоговых льгот, признается Правительством одной из серьезных проблем, влияющих на состояние доходной части бюджета. В связи с этим, правительство инициировало работу по ревизии налоговых льгот с целью дальнейшей отмены, по крайней мере, некоторого их количества. В частности, данное намерение изложено в Концепции посткризисных действий на 2010 г., утвержденной постановлением Правительства РТ. Для пересмотра и оценки стоимости налоговых льгот, была создана рабочая группа, которая должна была завершить работу и опубликовать перечень льгот до конца 2010 г. В своем Меморандуме экономической и финансовой политики на 2009-2012 г.г., согласованного с МВФ, Правительство обязалось включить в бюджет 2011 г. данный перечень и оценку стоимости этих льгот, как первый шаг более масштабной реформы в реформировании системы налоговых льгот.</p>
<p>Одобрение Правительством проекта Закона о внешнем аудите.</p>	<p>Проект Закона о внешнем аудите одобрен Правительством и передан на рассмотрение в Парламент РТ.</p>	<p>Становление института внешнего аудита в среднесрочной перспективе окажет положительный эффект на повышение эффективности использования государственных ресурсов.</p>
<p>Принятие Закона «О внутреннем аудите в государственном секторе» и Закона «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе» Парламентом.</p>	<p>Закон «О внутреннем аудите в государственном секторе» №631 принят Парламентом РТ и подписан Президентом РТ 21 июля 2010 г. Закон «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе» №626 принят Парламентом РТ и подписан Президентом РТ 21 июля 2010 г.</p>	<p>Внедрение внутреннего финансового контроля и аудита в государственный сектор в РТ поддерживается Европейской Комиссией. В настоящее время, в МФ РТ создан Отдел Централизованной гармонизации финансового управления, контроля и внутреннего аудита; созданы отделы внутреннего аудита в министерствах труда и социальной защиты, образования, здравоохранения и сельского хозяйства; проведено обучение внутренних аудиторов. После принятия законов, начата работа по подготовке нормативно-методической базы. Как показывает мировой опыт, укрепление внутреннего контроля и аудита требуют определенного времени и наличия политической воли. Кроме того, важным фактором повышения спроса на услуги внутреннего аудита является наличие сильного и независимого внешнего аудита.</p>
<p>Публикация на сайте МФ, как минимум, Закона о государственном бюджете на 2010 год и отчета Казначейства по исполнению бюджета за январь-март 2010 г.</p>	<p>На сайте МФ РТ размещены оба документа</p>	<p>Дизайн и структура сайта МФ РТ требуют определенного улучшения и систематизации размещаемых документов с тем, чтобы облегчить доступ пользователей к необходимой информации. Кроме того, требуется большая оперативность в обновлении информации и документов.</p>
<p>Принятие</p>	<p>Постановление Правительства №203 от 3 мая</p>	<p>Разработка нормативно-правовой базы</p>

Условия вступления в силу Кредитного Соглашения по ФК 2010г.	Статус условий на момент вступления Соглашения в силу	Комментарии Управляющего
<p>постановления Правительства об утверждении новой тарифной сетки заработной платы в государственной службе и применение данной сетки для 5 пилотных государственных структур.</p>	<p>2010 г. пунктом 39 определяет 2010 год как начало перехода на новую тарифную сетку заработной платы в государственной службе.</p>	<p>новой структуры заработной платы государственных служащих проводится Правительством РТ с помощью Всемирного Банка в течение последних трех лет. Настоящим Финансовым Кредитом поддерживается реформа по внедрению новой тарифной сетки в государственной службе, которая предусматривает повышение ее среднего уровня, более четкую привязку размера зарплаты к объему исполняемой работы, и унификацию структуры заработной платы для всех органов государственного управления, что облегчает контроль за размером фонда заработной платы и правильностью ее начисления. Предполагается, что при параллельном проведении ряда других реформ в госслужбе, включая улучшение управления человеческими ресурсами, повышение ответственности за качественное предоставление услуг, уточнение функций госслужбы и т.д., в среднесрочной перспективе будут достигнуты улучшение в качестве и потенциале государственной службы. По причине неблагоприятной ситуации с бюджетными доходами, Правительство несколько раз откладывало начало пилотного внедрения новой тарифной сетки в 2010 г., но ожидается, что данный пилот будет запущен в четвертом квартале 2010 г.</p>

19. **Соглашение о предоставлении финансового кредита из средств АКФ между ЕАБР и РТ на сумму 70 млн. долл. США было подписано 24 июля 2010 г. в Душанбе.** Это было сделано на основании решения Совета АКФ, состоявшегося 18 июня 2010 г.¹², на котором было одобрено Заключение Управляющего по Заявке РТ на получение финансового кредита. Ввиду более благоприятной, чем ожидалось, экономической и фискальной ситуации, МФ РТ использовал в течение 2010 бюджетного года только 61,5 млн. долларов из средств кредита, при удовлетворительном выполнении показателей по финансированию социальных секторов¹³.

20. **В 2011 г. Совет АКФ рассмотрел и одобрил продление кредита на срок полного освоения ресурсов.** По запросу Заемщика, 4 июня 2011 г. Совет АКФ принял решение предоставить стране возможность использовать оставшиеся 8,5 млн. долл. США данного финансового кредита до конца 2011 г. Соответствующее дополнительное Соглашение было подписано 4 июля 2011 г.

¹² Полный текст Заключения Управляющего по Заявке Республике Таджикистан из средств АКФ находится на сайте АКФ: http://acf.eabr.org/media/img/rus/project/zy_tjk.pdf.

¹³ По отчетным данным, имеющимся у Управляющего на настоящий момент, все условия по удельному весу социальных расходов в бюджетных расходах выполнены.

Основные результаты использования кредита

Социально-экономическое развитие РТ в 2010-2011 г.г.

21. *Достаточно быстрому восстановлению экономического роста в республике после кризиса 2009 г. способствовали возобновление притока денежных переводов трудовых мигрантов, благоприятная ценовая конъюнктура на экспортные товары¹⁴, а также растущие объемы государственных инвестиций.* По итогам 2010 г., ВВП вырос на 6,5% против 3,9% в 2009 г., а в 2011 г. он достиг 7,5%. Основным источником роста в отраслевом разрезе в эти годы стал сектор услуг, стимулируемый восстановившимся после мирового финансового кризиса притоком переводов трудовых мигрантов¹⁵. Объем переводов в 2010 г. составил около 2,4 млрд. долл. США (41% ВВП), в 2011 г. – 3 млрд. долл. США (45% ВВП). Большая часть денежных переводов, а также прирост денежных доходов населения вследствие увеличения средней заработной платы в экономике¹⁶ направлялись на внутреннее потребление¹⁷. Стабилизация поставок электроэнергии, выработка которой в 2010 г. увеличилась на 5%, имела положительный мультипликативный эффект на всю остальную промышленность. Положительная динамика была характерна как для добывающих, так и для обрабатывающих отраслей.

22. *Рост инвестиций в основной капитал составил в 2010 г. 11,5% и в 2011 г. – 5%*, что, в основном, было связано с возобновлением мероприятий по восстановлению Рогунской ГЭС, а также восстановлением денежных переводов. В январе-июле 2012 г. инвестиции в энергетический сектор продолжали расти, увеличившись против соответствующего периода 2011 г. на 15%, тогда как инвестиции в другие сектора сократились на 38%.

23. *Экономический рост и некоторое улучшение налогового администрирования обеспечили укрепление бюджетных позиций.* По итогам 2011 г., доходная часть бюджета превысила уровень 2009 г. на 6 процентных пунктов, и достигла 25,8% ВВП, а налоги при этом увеличились с 15,7% ВВП до 19,6% ВВП. Наблюдалось улучшение динамичности налогов. Если в докризисный период на 1% роста ВВП налоги увеличивались на 1,2%, то в 2010-2011 годах динамичность налогов составила 1,9% и 1,5%, соответственно. Учитывая, что структура экономики и ставки налогов за этот период не изменились, можно предположить, что администрирование налогов в послекризисный период несколько улучшилось.

24. *Расходная часть бюджета РТ в 2010-2011 годах не претерпела значительных изменений, против 2009 г.* Уровень общих расходов в 2011 г. превысил уровень кризисного 2009 г. на 0,9 процентных пункта, достигнув 28,5% ВВП. Структура расходов не претерпела особых изменений: на нужды капитального строительства в эти годы использовалось более 40% всех расходов, однако в 2011 г. эта доля возросла до 45% (по сравнению с 44% в 2009 и 41% в 2010 годах). Доля собственных ресурсов Правительства РТ в финансировании капитальных расходов при этом составила уже более 62%. На фоне неизменности расходов, дефицит бюджета (без ПГИ) сократился в 2010 г. до 0,4% ВВП, а в 2011 г. был зафиксирован профицит на уровне 0,4% ВВП. Переход на положительное сальдо позволил остановить сокращение правительственных депозитов, использовавшихся для финансирования дефицитов прошлых лет. По оценкам МВФ, их уровень сократился с 30% годовых доходов в 2008 г. до 11% - в 2011 г.

25. *Динамика инфляции в 2010-2011 в Таджикистане в значительной степени определялась уровнем цен на мировых рынках.* Вследствие роста мировых цен на такие значимые продовольственные товары, как пшеница, сахар, и растительное масло, а также ввиду сезонного подорожания фруктов, овощей и мясомолочной продукции, рост цен во втором полугодии 2010 г. ускорился, и по итогам г. потребительские цены выросли на 9,8%¹⁸. Кроме того, из-за роста цен на нефтепродукты на мировых рынках, и изменения условий поставок горюче-смазочных материалов, цены на бензин и другие ГСМ на внутреннем рынке в 2010 г. выросли более чем на 30%, что отразилось на уровне цен на многие виды товаров и продукции. Эти же факторы

¹⁴ Цены на хлопок и алюминий выросли в 2010 г. в среднем на 29 и 78% соответственно.

¹⁵ Под влиянием возобновления роста в среднем на 4,3% в 2010-2011 гг. в Российской Федерации.

¹⁶ В номинальном выражении заработная плата выросла в 2010 г. почти на 23,2%, в 2011 – на 25,8%. Реальная заработная плата в 2010 г. возросла на 15,8%, в 2011 г. – на 16,4%.

¹⁷ Оборот розничной торговли вырос в 2010 г. на 9,5%, в 2011 г. – на 8,9%.

¹⁸ В том числе на продовольственные товары – на 13,4 %, непродовольственные товары – на 5,5 %, услуги – на 4 %.

определяли уровень цен и в 2011 г., по результатам которого инфляция составила 9,3%. Стабилизация мировых цен на продовольствие и энергетические товары в конце 2011 г. оказала прямое влияние на цены 2012 г.: по итогам 9 месяцев, индекс потребительских цен составил 105,6%, при этом цены на продовольственные товары выросли на 4,1%.

26. Монетарная политика Национального банка РТ в истекшем периоде была достаточно жесткой, однако ее эффективность ослаблялась недостаточной развитостью финансовых рынков, низким уровнем монетизации экономики¹⁹, высоким уровнем долларизации и продолжением директивного кредитования. На фоне больших рисков в банковской системе, НБТ удается сокращать монетарную инфляцию с переменным успехом. Увеличение ставок рефинансирования в октябре 2010 г. и в марте 2011 г. сопровождалось замедлением монетарной инфляции до 3-5%. Однако фондирование банков привело к ускорению 12-месячного роста широкой денежной массы выше 50% после марта 2011 г. К середине года инфляция вернулась на 7%-ый уровень.

27. Внешние позиции РТ в 2011 г. несколько ухудшились ввиду резкого сокращения физических объемов экспорта. Положительное сальдо текущего счета на уровне 2,1% ВВП, зафиксированное в 2010 г., сменилось дефицитом в 2,3% ВВП. Экспорт товаров и услуг снизился, против 2010 г., в два раза, составив 8,1% ВВП по причине сокращения поставок как хлопка, так и алюминия. Рост импорта, обусловленный увеличением цен на продовольствие и энергетические товары, был несколько скомпенсирован снижением закупок топлива у России после повышения ею тарифов, а также увеличением трудовых переводов на 34%. В результате, сомони оставался в течение 2011 г. достаточно стабильным по отношению к доллару, что позволило НБТ несколько увеличить международные резервы к концу 2011 г.

28. Долговая устойчивость страны остается под риском, особенно учитывая ограниченные внутренние ресурсы, истощение правительственных депозитов и частые внешние шоки. Несмотря на некоторое снижение долговой нагрузки государства с 34% ВВП в 2009 г. до 32% ВВП в конце 2011 г., а также высокую льготность внешнего государственного долга, МВФ и ВБ оценивают риск потери его устойчивости как высокий. Основным источником рисков для долговой устойчивости МФО видят в снижении экспортных доходов страны и растущем торговом дисбалансе, особенно учитывая, что показатель долга по приведенной стоимости по отношению к экспорту находится выше безопасного уровня даже при базисном сценарии. Денежные переводы при этом играют роль стабилизатора долговой нагрузки, что позволяет рассматривать их как один из определяющих факторов развития экономики на среднесрочную перспективу. Но с другой стороны, неустойчивость данного фактора перед внешними шоками создает большие риски. С этой точки зрения, более осмотрительная долговая политика и развитие собственной диверсифицированной экономической базы является более предпочтительным направлением развития страны.

Достижение результатов Программы

29. Кредитное соглашение предусматривает поддержание расходов на социальные сектора на уровне не ниже зафиксированного в 2009 г. как основную цель финансового кредита. Кроме того, Матрица реформ, поддерживаемых финансовым кредитом АКФ, включала ряд мероприятий, направленных на повышение качества управления системой государственных финансов, выполнение которых являлось условием вступления кредитного соглашения в силу. Данные условия касались улучшения налогового администрирования и расширения налоговой базы; повышения контроля над использованием государственных средств посредством развития внутреннего и внешнего аудита и повышения доступа гражданского общества к бюджетной информации; а также укрепления мотивации государственных служащих в выполнении этих реформ через повышение их заработной платы.

30. В целом, основная цель кредита была достигнута – за период 2010-2011 годов удельный вес расходов на социальные сектора в общих расходах бюджета без ПГИ превышал установленные программой минимальные пороги. В реформах системы УГФ, поддерживаемых кредитом, также наблюдалось некоторое развитие в 2011-2012 годах, несмотря на отсутствие

¹⁹ Отношение широкой денежной массы к ВВП составляло 21% в декабре 2010 г.

последующих кредитных соглашений между РТ и АКФ. В основном, продвигались реформы, поддерживаемые донорским сообществом по развитию.

31. **Расходы на социальные сектора в годы реализации кредита выросли на 0,2 процентных пункта (с 9% ВВП в 2009 г. до 9,2% ВВП по итогам 2011 г.).** Однако по секторам рост расходов был неравномерным. При средних номинальных темпах прироста бюджетного финансирования (без ПГИ и специальных средств) на уровне 17% и 30%, расходы на социальные сектора выросли на 19% и 26%, соответственно. Превышающие темпы роста финансирования наблюдались в здравоохранении, тогда как расходы на образование и социальную защиту росли достаточно скромными темпами. В результате этого, доля расходов на здравоохранение в ВВП увеличилась на 0,3 процентных пункта, социальной защиты – на 0,1 процентных пункта, тогда как доля образования – упала на 0,2 процентных пункта.

32. **Несмотря на увеличение финансирования социальных секторов, сложившийся уровень все еще ниже установленных Правительством параметров.** В Стратегии сокращения бедности РТ на 2010-2012 годы и в соответствующих среднесрочных отраслевых стратегиях указано, что для адекватного финансирования потребностей населения в соответствующих услугах, расходы бюджета на образование должны быть повышены в среднесрочной перспективе до 6-7% ВВП, а на здравоохранение - до 4,4% ВВП²⁰, что указывает на значительное недофинансирование этих секторов в текущий момент.

33. **Реформы по изменению системы финансирования социальных секторов, которые могут повлиять на повышение эффективности использования имеющихся ресурсов, продвигались не столь быстрыми, как планировалось, темпами.** Суть реформ в здравоохранении заключается в перераспределении финансовых потоков с третичного (специализированные центры) и вторичного (больницы) уровней на первичный (поликлиники и общественное здравоохранение), а также во внедрении новых систем финансирования, направленных на результаты. В рамках данных реформ в течение последнего десятилетия в секторе был внедрен ряд нововведений, включая переход на подушевое финансирование на первичном уровне, введение формальной со-оплаты пациентов на диагностические услуги, а также введение концепции пакета гарантированных услуг. Однако во многих случаях эти элементы по-прежнему отрабатываются только в пилотных регионах и не оказывают заметного влияния на эффективность использования ресурсов. Кроме того, увеличение финансирования данного сектора связано, в основном, с повышением заработной платы работникам, тогда как материальная база сектора остается на неудовлетворительном уровне, что, безусловно, негативно сказывается на качестве предоставляемых услуг.

34. **В секторе образования структурные реформы идут несколько более быстрыми темпами.** В 2010 г. все школы страны перешли на подушевое финансирование, что, как показывает статистика, позволило повысить эффективность использования средств через привязку объемов финансирования к количеству учеников, оптимизацию соотношения «ученик/учитель», а также несколько выровнять финансирование школ в разных регионах. Новая система финансирования позволила снизить удельный вес расходов на заработную плату в секторе и высвободить некоторые ресурсы для организации обучающего процесса, хотя в сельской местности расходы на зарплату все еще очень высоки и превышают 85% общих расходов²¹. Тем не менее, в секторе остается много проблем, связанных с недостаточной квалификацией преподавательского состава, особенно в сельской местности, неудовлетворительным состоянием школьных зданий, и низкой материальной базой.

35. **В секторе социальной защиты и социального обеспечения населения реформы, направленные на повышение эффективности государственной поддержки, находятся на самом раннем этапе.** Пакет программ социальной защиты, функционирующий в стране в настоящее время, характеризуется крайне незначительными (менее 1% ВВП) объемами финансирования и низкой эффективностью программ ввиду их невысокой адресности²². Начиная с января 2011 г., с помощью ВБ и ЕС, в двух районах РТ проводится пилотный проект, основную

²⁰ В соответствии со стратегией «Здоровье населения», данный уровень должен быть достигнут к 2020 г.

²¹ В городской местности ситуация несколько лучше, с долей заработной платы в текущих расходах на уровне около 60%.

²² По оценкам ВБ, в 2009 г. до беднейших 20% населения дошло только 23% социальной помощи.

целью которого является тестирование новой программы социальной защиты, основывающейся на усовершенствованной методике определения доходов. В случае распространения данного пилота на всю страну, вероятнее всего, потребуется увеличение финансирования этого подсектора ввиду увеличения числа участников программы.

36. *Эффект от выполнения других мероприятий, поддерживаемых кредитом АКФ, был неоднозначным* и определялся, в основном, степенью вовлеченности международного сообщества в поддержку реформ. Кроме того, некоторые реформы, поддерживаемые кредитом, включая развитие внутреннего и внешнего аудита, имеют долгосрочный характер, и истекший период времени является слишком коротким для появления видимых результатов. Последним, но немаловажным фактором, определяющим успешность выполненных мер, является наличие или отсутствие реформ в других связанных секторах, без изменения в которых значимость этих мер теряется.

37. *Влияние нормы НК о беспорном взыскании налоговых задолженностей на динамику налоговых сборов достаточно трудно оценить по причине отсутствия соответствующей статистики.* По крайней мере, в течение 2009-2010 годов общая сумма налоговых задолженностей имела тенденцию к увеличению, и ситуация начала меняться к лучшему только в 2011 г. По информации, имеющейся у Управляющего, уровень недоимок снизился с 688 млн. сомони на начало 2011 г. до 544 млн. сомони – на конец года.²³ Большая часть этих задолженностей генерируется крупными государственными предприятиями, включая «Барки Таджики» и «Галко», и объясняется, в том числе, наличием значительной дебиторской задолженности у этих и других ГП. Высокий уровень задолженности между хозяйствующими субъектами является следствием целого ряда причин, включая низкий уровень управления государственной собственностью, слабую платежную дисциплину, искажения в ценообразовании, особенно в энергетическом секторе, не позволяющие предприятиям полностью покрывать свои издержки. В этих условиях, принятие в марте 2009 г. изменений в НК в части беспорного взыскания налоговых задолженностей, по мнению Управляющего, имело хотя и положительный, но достаточно ограниченный эффект. Более эффективное использование данного положения НК требует, как минимум, повышения потенциала налоговых служб и проведения широкомасштабных реформ в системе управления государственной собственностью.

38. *Кроме того, кардинального реформирования требует сама налоговая система РТ, характеризующаяся в настоящее время сложным и непрозрачным налоговым режимом, не способствующим развитию бизнеса.* В соответствии с обследованием «Ведение бизнеса 2012», Таджикистан по показателю «налогообложение» занимает 168 место из 182 стран, причем изменений в лучшую сторону в этом отношении не наблюдалось несколько лет. Действующий НК включает в себя перечень значительного количества налогов (около 20), большинство из которых представляют собой мелкие налоги, не играющие значительной роли в формировании доходной базы, но увеличивающие затраты налогоплательщиков²⁴ и ослабляющие административный потенциал налоговой службы. При этом около 70% всех налоговых поступлений бюджета генерируется тремя видами налогов: НДС, подоходным налогом и социальными отчислениями.

39. *С другой стороны, НК предусматривает значительное количество налоговых льгот для различных категорий товаров и налогоплательщиков, что также значительно ослабляет налоговую базу РТ²⁵.* В соответствии с договоренностями с МВФ, Правительство РТ обязалось провести определенную работу по систематизации всех льгот и оценке их стоимости до конца 2010 г. Данная инициатива была также поддержана Управляющим с предположением, что это повысит прозрачность налоговой системы РТ и создаст базу для последующей работы по отмене, как минимум, части налоговых льгот. На момент выдачи кредита, МФ РТ сделал первый шаг в этом направлении, опубликовав на своем сайте перечень статей НК, содержащих информацию по налоговым льготам, однако полного перечня налоговых льгот и оценки их стоимости не было сделано до настоящего времени. В 2011 г. Правительство РТ, с помощью ряда

²³ Эти объемы составляют 15,5% и 9,3% налоговых сборов в 2010 и 2011 г.г., соответственно.

²⁴ По данным «Ведение бизнеса 2012», средний налогоплательщик в РТ производит в течение года 69 выплат, тогда как в среднем по региону Европы и Центральной Азии это количество составляет 37.

²⁵ Кроме того, ежегодный закон о Государственном бюджете также включает в себя перечень дополнительных налоговых льгот на определенные виды товаров и услуг.

партнеров по развитию, приступило к подготовке новой редакции НК, и посчитало нецелесообразным продолжение работы по оценке действующих льгот.

40. ***Кредитное соглашение также предусматривало ряд реформ по повышению контроля над использованием бюджетных средств.*** Принимая во внимание, что эффективное использование государственных ресурсов затрудняется недостаточностью потенциала фидуциарных институтов РТ, были поддержаны меры по созданию законодательной базы для развития внешнего и внутреннего аудита. Кроме того, для повышения доступа населения к бюджетной информации и расширения участия гражданского общества в контроле над расходованием бюджетных средств, Управляющим было предложено условие по публикации бюджетных документов, включая законы о бюджете и отчеты по его исполнению, на сайте Министерства финансов.

41. ***Реализация условий по становлению внутреннего аудита было законодательно закреплена Законом о внутреннем аудите в государственном секторе, принятом в июле 2010 г.*** Во исполнение положений данного закона, Правительством, с поддержкой со стороны Европейской Комиссии, был выполнен ряд мероприятий по созданию основ и дальнейшему развитию внутреннего аудита. В частности, были созданы Отдел Гармонизации и финансового управления, контроля и внутреннего аудита в МФ РТ и отделы внутреннего аудита в шести правительственных структурах²⁶; разработан ряд методических материалов; проведено обучение внутренних аудиторов; внедрена практика подготовки отчетов внутренних аудиторов об итогах их работы в государственных органах.

42. ***В настоящее время трудно говорить о результативности данной реформы – в том числе по причине короткого срока ее исполнения, а также ввиду неразвитости внешнего аудита, который должен создать спрос на качественное управление общественными ресурсами в бюджетных организациях.*** Как показывает мировой опыт, укрепление внутреннего контроля и аудита требуют определенного времени и наличия политической воли. Кроме того, важным фактором повышения спроса на услуги внутреннего аудита является наличие сильного и независимого внешнего аудита. Несмотря на принятие закона о Счетной палате (высшего аудиторского органа) в середине 2011 г., по состоянию на август 2012 г., данный институт не начал свою деятельность. Продолжает функционировать Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ, в функциях которого заложены как внешний, так и внутренний аудит, во многих случаях дублируя работу отделов внутреннего аудита государственных органов. Отчеты данных отделов внутреннего аудита в настоящее время поступают на рассмотрение именно в Агентство, а не в Отдел гармонизации и финансового управления МФ РТ, что определенно не способствует улучшению понимания роли и функций внутреннего аудита в государственном секторе.

43. ***Роль гражданского общества в контроле над государственными ресурсами также нельзя назвать значительной, по крайней мере, в настоящее время.*** Это объясняется рядом факторов, включая довольно ограниченный доступ граждан к бюджетной информации, а также низкую финансовую грамотность населения, не позволяющую им правильно трактовать доступную информацию. В рамках Программы реформ, поддерживаемых кредитом АКФ, МФ РТ обязалось публиковать ряд документов по бюджету, включая законы о государственном бюджете и отчеты об исполнении бюджета на ежеквартальной основе. Информация публикуется, хотя и со значительными задержками, однако ее формат и распространенность требуют улучшения. Кроме того, без активного обучения гражданского общества бюджетной грамотности, особенно на местном уровне, а также без создания четких механизмов подотчетности исполнительной власти за результаты своей работы перед гражданами достаточно трудно ожидать высокой эффективности от данного мероприятия.

44. ***Одним из основных ограничений в продвижении реформ в стране является слабый потенциал государственной службы РТ.*** В ходе выполнения кредита было осуществлено внедрение новой схемы заработной платы в пяти пилотных министерствах. Данная схема улучшает прозрачность системы через консолидацию многочисленных добавок в основную заработную плату, а также повышает уровень оплаты сотрудников младших должностей с целью

²⁶ Министерства труда и социальной защиты, образования, здравоохранения, сельского хозяйства и транспорта и коммуникаций, а также Налоговый комитет.

повышения привлекательности государственной службы для этой категории служащих. В 2012 г. данная схема была распространена на все центральные органы. Вкупе с другими реформами, проводимыми Правительством в сфере государственного управления, данное нововведение, как ожидается, в среднесрочной перспективе должно привести к повышению качества государственной службы и повышению ее потенциала в продвижении реформ. Вместе с тем, Управляющий отмечает, что повышение заработной платы является лишь одним из элементов реформирования государственной службы, и повышение качества и эффективности работы государственных служащих требует более комплексного и энергичного проведения реформ в этом секторе.

Оценка действий Управляющего и Заемщика

45. *Взаимодействие Управляющего и Заемщика по мониторингу выполнения кредитного соглашения основывались на правах и обязанностях каждой стороны, определяемых уставными документами ЕАБР и АКФ, а также соглашением по кредиту.* Мониторинг проводился посредством применения следующих инструментов:

- Визиты Управляющего в страну для проведения консультаций с Правительством, Национальным банком, международными и двусторонними донорскими организациями;
- Формальные запросы информации у соответствующих органов РТ по показателям экономической, фискальной, и монетарной статистики;
- Регулярное представление отчетности МФ РТ по исполнению кредита;
- Обмен письмами по текущим вопросам и операционной деятельности;
- Обсуждение прогресса в выполнении кредитного соглашения на заседаниях Экспертного Совета и Совета АКФ.

46. *В соответствии с нормативной базой ЕАБР²⁷, в подготовке и мониторинге исполнения финансового кредита участвовали, кроме УОД АКФ, другие подразделения ЕАБР.*

В их число входят:

- Управление кредитов и инвестиций (УКИ), основными функциями которого являются мониторинг выполнения программы заемщика и обязательств по соглашению, оценка эффективности предоставления финансового кредита (совместно с УОД), а также другое необходимое административное сопровождение соглашения и ведение досье проекта;
- Операционное управление (ОУ), ведущее учет задолженности заемщика по средствам фонда;
- Правовое управление (ПУ) обеспечивает правовое сопровождение кредита, включая подготовку соглашений и изменений к ним;
- Управление безопасности и комплаенс-контроля (УБИКК), которое также ответственно за мониторинг хода реализации Программы и, в случае необходимости, информирование заинтересованных подразделений Банка о возможных рисках;
- Казначейство, осуществляющее перевод кредитных средств на счета заемщика.

47. *Со стороны РТ, общая координация деятельности проекта осуществлялась МФ РТ в лице заместителя министра финансов и начальника управления бюджетного планирования внешнеполитической деятельности и межбюджетных отношений, являющегося также членом Экспертного Совета (ЭС).* Кроме этого, в исполнение условий и мониторинг программы были вовлечены соответствующие подразделения МФ РТ, включая департамент государственного бюджета, департамент налоговой политики, управление методологии бухгалтерского учета, отчетности и аудита, и управление бюджета органов власти и государственного управления, а также, хотя и в значительно меньшей степени, отраслевые министерства – образования, здравоохранения и социальной защиты.

48. *Участие структур аппаратов Президента и Премьер - министра в координации и мониторинге программы, как это предусматривалось на стадии подготовки проекта, было минимальным.* В частности, предполагалось, что общий мониторинг и оценка Программы будут

²⁷ Включая Регламент ЕАБР по подготовке и представлению финансовых кредитов из средства АКФ ЕврАзЭС, утвержденный Правлением ЕАБР 14 сентября 2010 г.

осуществляться Исполнительным Аппаратом Президента РТ, а Канцелярия Премьер-министра будет осуществлять общее руководство и контроль. Фактически, участие этих структур в выполнении программы ограничилось несколькими стратегическими встречами Управляющего и представителей этих структур на ранней стадии подготовки проекта. Частично это можно объяснить тем, что после выполнения условий выдачи кредита 2010 г., обсуждений по развитию Программы в среднесрочной перспективе на высоком уровне не проводилось в силу отсутствия заявок РТ на последующие кредиты.

49. ***Важную роль в процессе мониторинга сыграли представительства международных финансовых институтов и стран-доноров.*** Учитывая, что многие реформы, поддерживаемые кредитом АКФ, выполнялись правительственными структурами при поддержке других партнеров по развитию, Управляющий рассматривал консультации с последними как важный источник информации о статусе реформ и основных проблемах в их продвижении. Наиболее активно по результатам мониторинга кредита Управляющий взаимодействовал со Всемирным банком, работающим по таким направлениям реформ, как поддержка финансирования социальных секторов, реформирование финансирования здравоохранения и образования, и становление внешнего аудита; с Европейской комиссией, поддерживающей развитие внутреннего аудита и реформирование социальной защиты; Азиатским банком развития, поддерживающим реформирование налогового администрирования; и Международным валютным фондом по вопросам макроэкономической стабильности.

50. ***В целом уровень сотрудничества между Управляющим и Заемщиком был удовлетворительным, но можно отметить ряд факторов, которые несколько снизили эффективность этого сотрудничества.*** Ввиду того, что финансовый кредит РТ был первым кредитом, выданным из средств АКФ на достаточно ранней стадии создания этого фонда и начала деятельности УОД АКФ, многие нормативные документы, регламентирующие вопросы взаимоотношений с заемщиками, разрабатывались уже в ходе выполнения проекта. Это, в частности, создало некоторые проблемы с форматами отчетов по выполнению кредита, которые должны были предоставляться заемщиком на ежеквартальной основе. Со стороны заемщика, координация проектной деятельности на рабочем уровне была ослаблена увольнением члена ЭС из МФ РТ в 2011 г., после чего МФ РТ так и не представил нового кандидата на эту позицию. Ограничения в контроле работы соответствующих отделов, регламентируемые функциональным распределением обязанностей между руководящим составом МФ, не всегда позволяли заместителю министра, ответственному за проект, осуществлять эффективное сопровождение проекта. В частности, выполнение условия соглашения по внешнему аудиту средств кредита было выполнено с опозданием в 8 месяцев. Это было связано, в том числе, с отсутствием полномочий у курирующего заместителя министра повлиять на темпы работы внешнего аудитора.

Управление рисками нецелевого использования кредитных средств

51. ***В ходе выполнения финансового кредита Управляющим было предусмотрено выполнение ряда мер, направленных на обеспечение целевого использования кредитных ресурсов.*** В своем Заключении по заявке РТ на получение кредита Управляющим был отмечен ряд проблем в системе управления государственными финансами страны, которые могли негативно повлиять на эффективность использования ресурсов кредита. В частности, это связано с низким потенциалом государственной службы в целом, слабым развитием внутреннего и внешнего контроля, а также проблемами классификации и децентрализацией работы казначейства, работа отделов которого на местном уровне все еще осуществляется вручную²⁸.

52. ***Для обеспечения должного контроля за использованием кредитных средств, Кредитное Соглашение АКФ предусматривало открытие Заемщиком специального счета в долларах США в НБТ.*** Перевод всей суммы кредита однократно на этот счет был осуществлен

²⁸ Реформирование системы Казначейства, включая автоматизацию процессов, проводится в настоящее время в рамках проекта Всемирного Банка. В январе 2012 г. МФ РТ объявил о реализации Единого казначейского счета (ЕКС) для учреждений республиканского бюджета. В связи с этим, все транзитные счета госучреждений в коммерческих банках были закрыты, а их средства централизованы на субсчетах Казначейства в НБТ.

Управляющим сразу после вступления кредитного соглашения в силу²⁹, и до момента конвертации и перевода в бюджет рассматривались как составная часть золотовалютных резервов страны.

53. Мониторинг использования средств кредита проводился Управляющим на ежеквартальной основе. В соответствии с соглашением, Заемщик представлял Управляющему отчет о движении средств на специальном счете на ежеквартальной основе. Данные отчетов свидетельствуют о том, что кредитные средства снимались со спецсчета, конвертировались и переводились на бюджетные счета Центрального казначейства трижды: 31.08.10 г. – в сумме 20 млн. долларов; 05.11.2010 г. – в сумме 41,5 млн. долларов; и 20.10.2011 г. – в сумме 8,5 млн. долларов. Кроме того, МФ РТ ежеквартально представлял отчеты Казначейства об исполнении государственного бюджета по функциональной классификации для целей мониторинга.

54. Еще одним инструментом обеспечения целевого использования средств является требование Соглашения о проведении независимого аудита кредитных средств. В соответствии с соглашением, данный аудит должен быть проведен в первый квартал 2012 г., как года, следующего за годом полного освоения средств кредита. Согласование кандидатуры для проведения независимого аудита заняло значительное время, что обусловило позднее начало аудита. Это было связано с тем, что МФ РТ предложил Управляющему для одобрения кандидатуру аудитора, отобранного не на основе конкурса, а на основании того, что эта компания входит в перечень компаний, приемлемых для АБР, и уже провела несколько аудитов проектов этой международной организации. Данное решение потребовало согласования с Председателем Совета Фонда. Аудит был начат в июне, и закончился в середине ноября 2012 г., что превысило сроки аудита, установленные техническим заданием, на 4,5 месяца. Основные результаты аудита представлены в параграфах ниже.

55. При предоставлении кредитных ресурсов для общей бюджетной поддержки, глубина контроля их целевого использования имеет определенные ограничения. Как правило, возможна только проверка аккуратности конвертации средств и фактическое поступление конвертированной суммы на счета казначейства. После поступления денег на счета казначейства, во многих системах казначейского учета отсутствуют механизмы отслеживания движения кредитных средств. В случае с рассматриваемым кредитом, МФ РТ применил определенные механизмы кодировки ресурсов в системе Казначейства, позволяющие отслеживать движение кредитных средств до конечного получателя.

56. В соответствии с Заключением аудитора, финансовые ресурсы кредита были использованы в соответствии с соглашением, т.е. были направлены на финансирование социальных секторов. Аудитор также отметил, что расходы сектора социальной защиты и социального страхования составили 15,7% бюджетных расходов в 2010 г., и 16% - в 2011 г., тогда как кредитное соглашение предусматривает пороговый уровень не менее 16,8% бюджетных расходов. Как упомянуто выше, Управляющий располагает отчетными данными Казначейства, подтверждающими соблюдение данного условия.

Устойчивость достигнутых результатов и полученные уроки

57. Программа реформ, поддерживаемая кредитом АКФ, была сформирована, основываясь на среднесрочных приоритетах, выраженных в соответствующих стратегических документах Правительства. Кроме того, учитывая недостаточный потенциал Заемщика в выполнении реформ, в Программу включались, в основном, меры, выполнение которых поддерживалось финансовой и технической помощью партнеров по развитию. Данная программа охватывала трехлетний период и включала в реформы, выполнение которых рассматривалось предварительными условиями выдачи трех кредитов АКФ.

58. На настоящий момент, развития этой программы не произошло по причине отсутствия новых заимствований РТ из АКФ. Исходя из бюджетных потребностей 2011 и 2012 гг., и основываясь на прогнозах доходной части бюджета, Правительство РТ приняло решение не

²⁹ Условиями вступления кредитного соглашения в силу были (а) предоставление юридического заключения Заемщика, подтверждающего соответствующее утверждение данного соглашения Заемщиком, и (б) выполнение всех мероприятий матрицы для кредита АКФ 2010 г.

заимствовать у АКФ в эти годы. Таким образом, выполнение условий среднесрочной программы АКФ ограничилось выполнением условий только первого кредитного соглашения.

59. *Фактически, реформы продвигались в рамках рабочих планов Правительства и программ работы партнеров по развитию.* В частности, поддержание расходов социальных секторов на докризисном уровне является условием серии операций Всемирного Банка и Азиатского Банка Развития по поддержке бюджета. Реформирование этих секторов, направленное на повышение качества услуг и эффективности расходов также поддерживается ЕС, Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Агентством США по международному развитию (USAID) и ЮНИСЕФ. Оптимизация налоговой системы и повышение административного потенциала налоговых служб поддерживаются МВФ, ВБ и АБР. В поддержку реформирования государственных финансов в той или иной степени вовлечены все вышеперечисленные партнеры по развитию, а также Департамент по международному развитию Великобритании (DFID) и Швейцарский государственный секретариат по экономическим вопросам (SECO).

60. *Продолжение выполнения реформ в сфере УГФ в среднесрочной перспективе выглядит достаточно устойчивым.* По мнению Управляющего, устойчивость обуславливается ответственностью исполнительных органов РТ по выполнению одобренных решений Правительства и Президента, а также долгосрочными планами партнеров по развитию продолжать поддержку этих реформ как основы сотрудничества со страной. Вместе с тем, Управляющий признает, что продвижение реформ, вероятнее всего, будет сдерживаться институциональными и кадровыми ограничениями государственных структур РТ. С этой точки зрения, повышение потенциала и мотивации государственной службы в повышении качества государственного управления остается одним из важнейших факторов успеха реформ.

61. *Основываясь на анализе результатов реализации финансового кредита в РТ, Управляющий сделал ряд выводов, которые необходимо учесть при дизайне последующих операций по поддержке бюджета, как в РТ, так и в других странах – членах АКФ:*

- i. Принимая во внимание средне- и долгосрочный характер реформ в секторе государственного управления и финансов, кредитная поддержка бюджета должна осуществляться на основании среднесрочной программы реформ,³⁰ согласованной и формально одобренной правительством-заемщиком и Управляющим, и предусматривать реализацию либо серии краткосрочных кредитов, либо кредита, предоставляемого в течение ряда лет несколькими траншами. Объемы кредитных ресурсов при этом должны быть определены на основании среднесрочного прогноза потребностей заемщика в необходимых заемных ресурсах. В этом случае, Управляющий будет располагать инструментом для стимулирования выполнения реформ в договоренные сроки, что повысит эффективность использования кредитных ресурсов.
- ii. Поддержка уровня финансирования в определенных секторах является, чаще всего, необходимым, но не достаточным условием повышения качества предоставляемых этими секторами услуг. Для повышения эффективности использования кредитных ресурсов, условия предоставления кредита должны включать выполнение определенных реформ в этих секторах, направленных на оптимизацию структуры, рационализацию внутренних финансовых потоков, повышение качества предоставляемых услуг и расширение доступа населения к этим услугам. Реализация реформ в масштабах всего сектора (т. н. широкосекторальный подход) является, в большинстве случаев, оптимальным механизмом, сочетающим бюджетную поддержку сектора с требованиями по его реформированию.
- iii. Учитывая ограниченный потенциал государственной службы РТ, предоставление технической помощи по реформам становится одним из ключевых факторов успеха. Не менее важным условием является координация между технической помощью и операциями по политике развития (бюджетной поддержкой) с тем, чтобы условия по реформам, устанавливаемые соглашениями по бюджетной поддержке, выполнялись в установленные сроки. Актуальность координации многократно возрастает в том случае, когда техническая и бюджетная помощь предоставляются разными партнерами по развитию.

³⁰ Так называемый «программный подход», предусматривающий реализацию среднесрочной программы реформ, поддерживаемой серией кредитов на цели развития. Основные направления реформ при этом должны соответствовать целям среднесрочной стратегии сотрудничества между АКФ и его государством-участником.

iv. Увеличение финансирования наиболее приоритетных секторов может быть осуществлено не только за счет увеличения общего объема доходов (и, соответственно, расходов), но и за счет перераспределения расходов между статьями бюджета. В случае с РТ, одним из наиболее вероятных источников перераспределения средств является капитальный бюджет, на финансирование которого идет практически половина общих бюджетных ресурсов. С этой точки зрения, поддержка кредитом мер по рационализации бюджетных расходов может содействовать более быстрому росту социальных расходов. В свою очередь, меры по рационализации расходов должны основываться на результатах анализа эффективности всех категорий расходов, с особым вниманием на инвестиционные проекты, финансируемые из бюджета. Приоритизация и определенная консолидация бюджетных расходов актуальна даже в краткосрочной перспективе, что связано, в том числе, и с принятием нового Налогового кодекса, предусматривающего выпадение налогов в 2013 г. в размере более 178 млн. долл. США из-за сокращения числа налогов и снижения их ставок³¹.

³¹ По информации МФ РТ.

Табл. 1. Основные экономические параметры Республики Таджикистан

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ВВП, млн. долл. США	2311	2811	3712	5135	4982	5642	6523
ВВП на душу населения, долл США	353,5	424,2	551,8	751,0	661,7	810,0	870
Рост реального ВВП, %	6,7	7	7,8	7,9	3,9	6,5	7,4
ИПЦ (на конец периода), %	7,1	12,5	19,7	11,9	5	9,8	9,3
Экспорт товаров и услуг, млн. долл.	601	656	767	865	804	913	529
Импорт товаров и услуг, млн. долл.	1221	1618	2555	3703	2710	3159	3324
Экспорт товаров и услуг, % ВВП	26,0	23,3	20,7	16,8	16,1	16,2	8,1
Импорт товаров и услуг, % ВВП	52,8	57,6	68,8	72,1	54,4	56,0	51,0
Торговый баланс, % ВВП	-26,9	-34,9	-45	-52,7	-38,7	-29	-54,8
Счет текущих операций, % ВВП	-2,8	-2,8	-8,6	-7,6	-5,9	-6,5	-11,8
Денежные переводы мигрантов, % ВВП	25,9	36,1	40,1	45,6	32,6	36,2	33,3
Баланс бюджета (без ПГИ), % ВВП	0,2	0,4	1,8	1,9	-3,1	-0,4	0,4
Баланс бюджета (включая ПГИ), % ВВП	-3,4	-2,3	-5,4	-5,0	-7,8	-3,9	-2,7
Резервные деньги, % к пред периоду	29,2	49,2	40,3	29,6	39,2	15,8	36,9
Широкие деньги, % к пред периоду	113,3	65,4	108,7	6,3	38,9	25,7	27,9
Внешний долг, % ВВП	39,4	32,9	33,7	29,2	34	34,4	34,3
Валовые резервы, мес импорта	0,9	0,7	0,4	0,7	1,2	1,4	1,6

Источник: Власти РТ, расчеты экспертов АКФ

Таблица 2. Основные параметры государственного бюджета, 2001-2011 (в % к ВВП)

	(2001-2007)	2008	2009	2010	2011
Доходы, всего	18,3	22,3	19,8	23,3	25,8
Налоги	15,7	18,6	15,7	18,0	19,6
Неналоговые доходы	2,2	2,7	1,9	3,1	4,0
Гранты	0,4	1,0	2,2	2,2	2,3
из которых гранты ПГИ	...	0,9	0,8	1,5	1,8
Expenditure, total	21,2	27,2	27,6	27,2	28,5
Recurrent budget	13,4	13,0	14,8	15,8	15,4
Capital budget	7,7	13,7	12,1	11,2	12,8
из которых внеш. ПГИ (вкл. Кит. кредиты)	3,7	7,7	5,5	5,0	4,9
Чистое кредитование	0,1	0,1	0,5	0,7	2,1
Дефицит, всего ("+" означает профицит)	-2,9	-5,0	-7,8	-3,9	-2,7
Дефицит, исключая ПГИ ("+" означает профицит)	0,6	1,9	-3,1	-0,4	0,4

Источник: МФ РТ, расчеты экспертов АКФ

Таблица 3. Расходы на социальные сектора

Соглашение	2009 г.	2010 г.	2011 г.	
В % от общих расходов бюджета (без ПГИ)				
Образование	17,1	20,0	19,9	18,4
Здравоохранение	6,1	6,8	7,2	7,7
Социальная защита	16,8	16,8	17,3	17,0
В % к ВВП				
Образование	4,1	4,0	3,9	3,9
Здравоохранение	1,4	1,4	1,4	1,7
Социальная защита	3,5	3,5	3,5	3,6
Темпы роста, в % к предыдущему году				
Образование	138,0	117,1	119,5	
Здравоохранение	132,2	123,3	139,9	
Социальная защита	136,7	120,6	127,3	
<i>Справочно: темпы роста расходов, всего</i>				
	132,9	117,2	129,8	

Источник: МФ РТ, расчеты сотрудников АКФ

Таблица 4. Международные сравнения (налоги, без социальных отчислений, как % ВВП)

	2001	2002-2006)	2007	2008	2009	2010
Республика Таджикистан	12,2	13,7	15,9	16,6	13,6	15,7
Кыргызская Республика	12,4	15,3	18,7	19,1	18,4	20,6
Молдова	...	21,6	25,6	23,8	20,9	26,1
Регион ЕЦА, в среднем	18,6	20,4	22,3	23,4	21,5	22,5

Источник: МФ РТ, база данных ВБ

Таблица 5. Расходы бюджета на образование - международные сравнения

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Республика Таджикистан										
% ВВП	2,4	2,6	2,4	2,7	3,5	3,4	3,4	3,5	4,1	4,0
% общих расходов ^{1/}	17	17	15	16	19	19	19	19	20	20
Кыргызская Республика										
% ВВП	4	4	4	5	5	6	6	6	6	6
% общих расходов	23	22	22	23	24	25	26	25	21	19
Молдова										
% ВВП	5	5	5	7	7	7	8	8	10	9
% общих расходов	21	24	24	19	19	20	20	20	21	22
Развивающиеся страны региона ЕЦА										
% ВВП	3	3	4	3	4	4	4	4	..	..
% общих расходов	16	16	15	14	15	14	14	14	..	..

Источник: база данных GDF&WDI

1/ Только финансируемые из внутренних источников

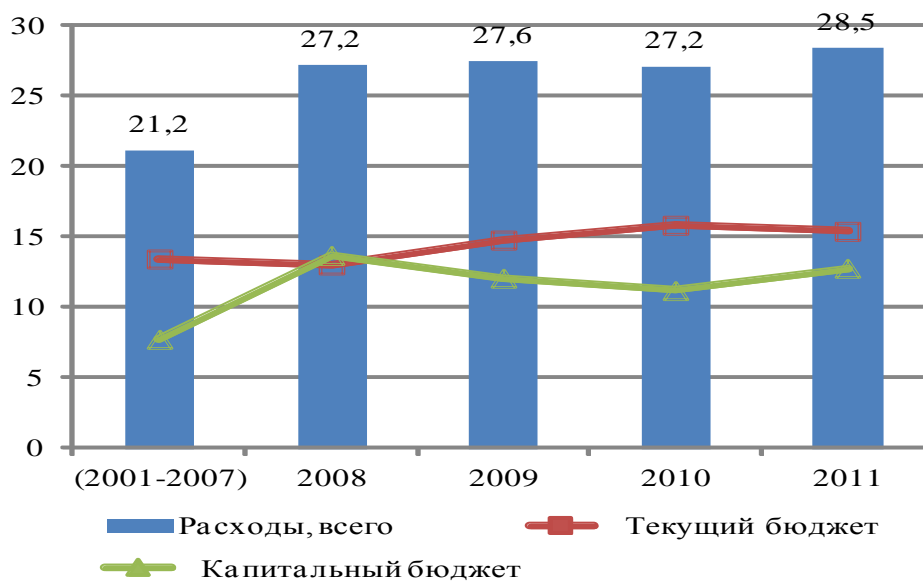
Таблица 6. Расходы бюджета на здравоохранение - международные сравнения

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Республика Таджикистан										
% ВВП	0,9	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4
% общих расходов ^{1/}	17	17	15	16	19	19	19	19	20	20
<i>Прим.: подушевые расходы на здравоохранение (текущих US\$)</i>	8	9	11	14	17	21	30	43	44	49
Кыргызская Республика										
% ВВП	2	2	2	2	2	3	3	3	3	..
% общих расходов	12	11	10	11	12	13	13	12	12	11
<i>Прим.: подушевые расходы на здравоохранение (текущих US\$)</i>	15	17	20	24	27	36	49	56	57	53
Молдова										
% ВВП	3	4	4	4	4	5	5	5	6	..
% общих расходов	11	12	12	12	11	12	12	13	13	13
<i>Прим.: подушевые расходы на здравоохранение (текущих US\$)</i>	27	34	42	56	70	101	134	194	191	190
Развивающиеся страны региона ЕЦА										
% ВВП	3	4	4	3	4	4	4	4	4	..
% общих расходов	..	..	11	11	11	11	11	10	10	10
<i>Прим.: подушевые расходы на здравоохранение (текущих US\$)</i>	98	118	146	186	236	293	383	451	396	439

Источник: база данных GDF&WDI

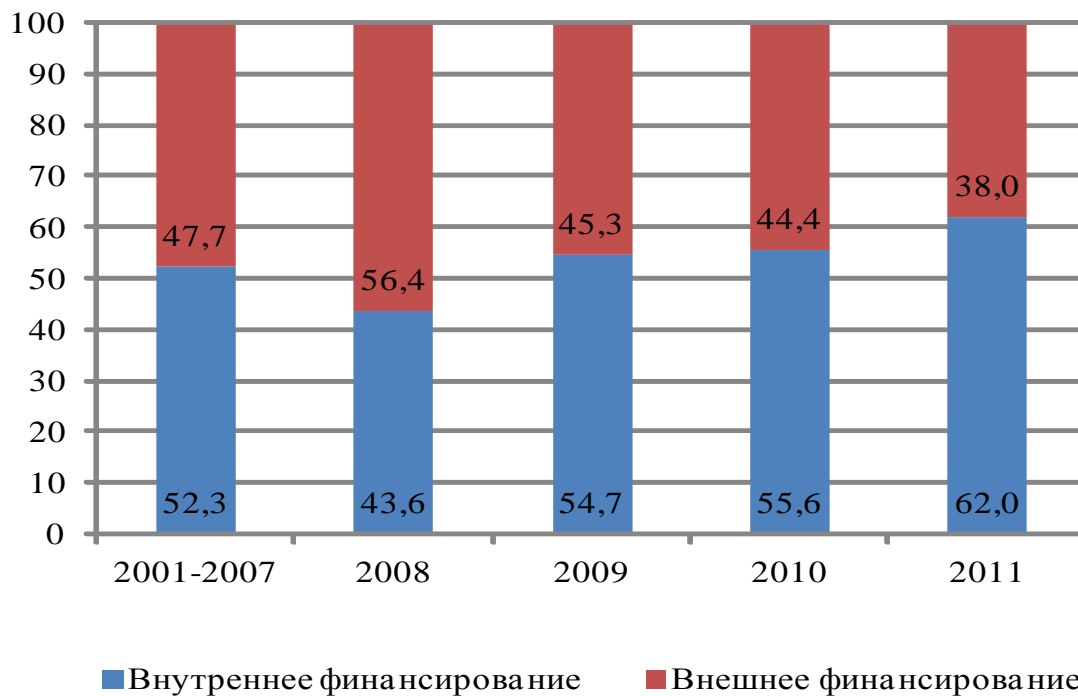
1/ Только финансируемые из внутренних источников

График 1. Структура расходов бюджета



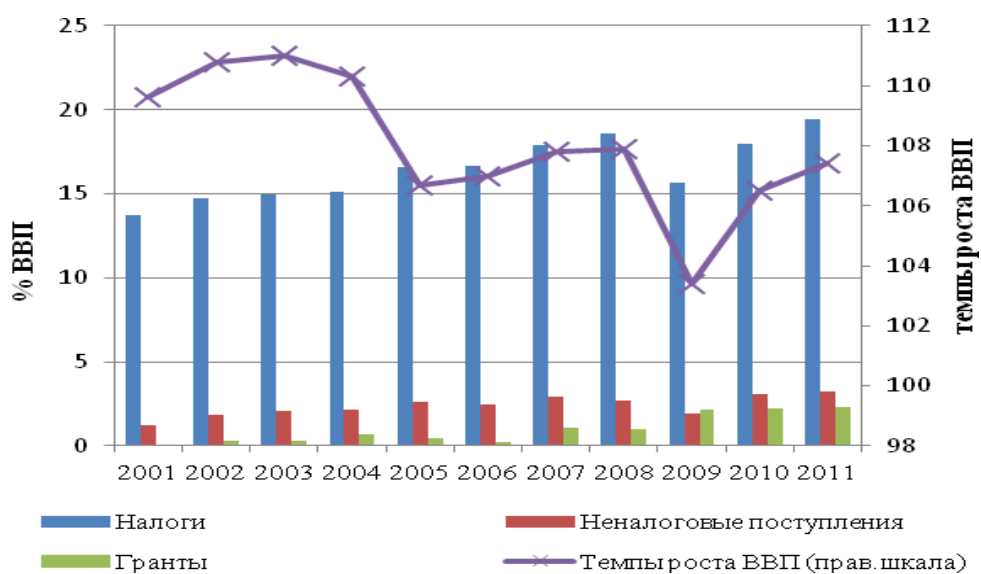
о
Источник: МФ РТ, расчета экспертов АКФ

График 2. Структура капитального бюджета, включая ПГИ (уд.вес в %)



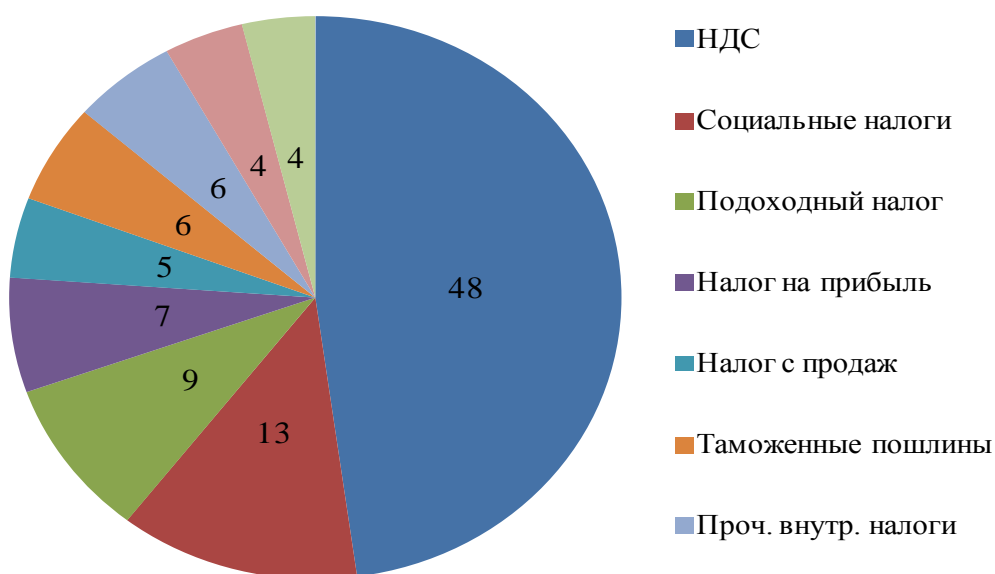
Источник: МФ РТ, расчета экспертов АКФ

График 3. Темпы роста доходов Госбюджета



Источник: МФ РТ, расчета экспертов АКФ

График 4. Структура налогов (в среднем за 2005-2011 г.г.)



Источник: МФ РТ, расчета экспертов АКФ

Приложение 3. Матрица мер экономической политики

Матрица реформ серии Финансовых Кредитов АКФ, предложенная в 2010 г.

Текущая ситуация	Среднесрочные цели	Условия вступления в силу Кредитного Соглашения по ФК 2010г.	Индикативные меры		Индикаторы мониторинга выполнения ФК 2010 г.
			2-й ФК (2011г.)	3-й ФК (2012г.)	
<i>Поддержка финансирования социальных секторов</i>					
Низкий уровень финансирования и эффективности использования имеющихся ресурсов в социальных секторах, что приводит к ухудшению человеческого потенциала и, как следствие, становится значительным препятствием для дальнейшего развития страны.	Повышать уровень финансирования секторов. Проводить реформы, направленные на повышение эффективности управления секторами.	Утвержденный бюджет сектора здравоохранения составляет не менее 6,1% всех расходов государственного бюджета 2010 г. (исключая бюджет ПГИ). Утвержденный бюджет сектора образования составляет не менее 17,1% всех расходов государственного бюджета 2010 г. (исключая бюджет ПГИ). Утвержденный бюджет сектора социальной защиты составляет не менее 16,8% всех расходов государственного бюджета 2010 г. (исключая бюджет ПГИ).	Бюджет 2010 г. в секторах здравоохранения, образования и социальной защиты выполнен на уровне 100% первоначально одобренного плана. Утвержденный бюджет сектора здравоохранения составляет не менее 6,1% всех расходов государственного бюджета 2011 г. (исключая бюджет ПГИ). Утвержденный бюджет сектора образования составляет не менее 17,1% всех расходов государственного бюджета 2011 г. (исключая бюджет ПГИ). Утвержденный бюджет сектора социальной защиты составляет не менее 16,8% всех расходов государственного бюджета 2011 г. (исключая бюджет ПГИ).	Бюджет 2011 г. в секторах здравоохранения, образования и социальной защиты выполнен на уровне 100% первоначально одобренного плана. Утвержденный бюджет сектора здравоохранения составляет не менее 6,1% всех расходов государственного бюджета 2012 г. (исключая бюджет ПГИ). Утвержденный бюджет сектора образования составляет не менее 17,1% всех расходов государственного бюджета 2012 г. (исключая бюджет ПГИ). Утвержденный бюджет сектора социальной защиты составляет не менее 16,8% всех расходов государственного бюджета 2012 г. (исключая бюджет ПГИ).	Государственный бюджет на 2010 г. предусматривает финансирование сектора здравоохранения в сумме, составляющей 6,1% общих расходов (без учета средств ПГИ); Государственный бюджет на 2010 г. предусматривает финансирование сектора образования в сумме, составляющей 17,8% общих расходов (без учета средств ПГИ); Государственный бюджет на 2010 г. предусматривает финансирование сектора социальной защиты в сумме, составляющей 16,8% общих расходов (без учета средств ПГИ)

Улучшение управления государственными ресурсами

А. Укрепление доходной части бюджета

Низкая доходная база бюджета и несовершенное налоговое администрирование	Повышение доходной части бюджета путем лучшего налогового администрирования и сокращения налоговых льгот.	Внесение изменений в налоговое законодательство о беспорном взыскании налоговых задолженностей. Публикация полного перечня предприятий/товаров, имеющих налоговые льготы.	Выполнение мероприятий, предусмотренных по срокам Стратегией налоговой реформы. Отмена налоговых льгот на основании проведения соответствующего анализа и разработанного плана действий.	Выполнение мероприятий, предусмотренных по срокам Стратегией налоговой реформы.	Налоговое законодательство усовершенствовано с целью усиления налоговой дисциплины;
--	---	---	--	---	---

Б. Повышение эффективности использования ресурсов и подотчетности за их использование

Институты надзора за эффективностью использования государственных ресурсов развиты на недостаточном уровне, как в исполнительной, так и в законодательной ветвях власти. В результате, в государственных органах нет потенциала и механизмов по надзору за должным использованием ресурсов. Парламент также играет не достаточную роль в надзоре за исполнением бюджета в силу сложившихся институциональной и законодательной рамок.	Подготовка законодательной базы и создание потенциала для внедрения функций внутреннего и внешнего аудита в государственной службе.	Одобрение Правительством проекта Закона о внешнем аудите. Принятие Закона «О внутреннем аудите в государственном секторе» и Закона «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе» Парламентом.	Принятие Закона о внешнем аудите Парламентом. Начало учреждения и обеспечения функционирования институтов внешнего и внутреннего аудита с параллельным созданием потенциала сотрудников данных учреждений.	Создание и обеспечение функционирования институтов внешнего и внутреннего аудита с параллельным созданием потенциала сотрудников данных учреждений.	Создана законодательная основа для внедрения внутреннего аудита в государственном секторе;
---	---	---	--	---	--

Низкий доступ населения к бюджетной информации. Общественность не имеет возможности участвовать в подготовке бюджета и надзоре за его исполнением.	Повышение прозрачности бюджета как фактора усиления подотчетности государственного сектора перед общественностью и повышения эффективности использования бюджетных средств.	Публикация на сайте МФ, как минимум, Закона о государственном бюджете на 2010 г. и отчета Казначейства по исполнению бюджета за январь-март 2010 г.	Ежеквартальное размещение отчетов по исполнению бюджета на сайте МФ. Распространение бюджетной информации в средствах массовой информации на основании согласованного перечня, сроков и периодичности.	Распространение бюджетной информации в средствах массовой информации на основании согласованного перечня, сроков и периодичности.	Улучшен доступ населения к бюджетной информации;
<i>В. Укрепление потенциала государственной службы для более эффективного продвижения реформ</i>					
Низкая заработная плата государственных служащих является одним из препятствий привлечения и удержания на государственной службе квалифицированных специалистов.	Повышение заработной платы государственных служащих как одного из основных факторов повышения качества и мотивации в госслужбе.	Принятие постановления Правительства об утверждении новой тарифной сетки заработной платы в государственной службе и применение данной сетки для 5 пилотных государственных структур.	Распространение действия новой тарифной сетки заработной платы государственной службы для других подразделений государственного сектора, в соответствии с принятым планом действий.	Распространение действия новой тарифной сетки заработной платы государственной службы для других подразделений государственного сектора, в соответствии с принятым планом действий.	Создана основа для повышения потенциала и мотивации государственных служащих для более эффективного исполнения реформ через повышение заработной платы (на пилотной основе)
<i>Г. Создание более благоприятной среды для развития частного сектора</i>					
Существует много препятствий для развития частного сектора, включая обременительные процедуры для ведения бизнеса и слабый финансовый рынок.	Развитие частного сектора путем проведения мероприятий, направленных на улучшение инвестиционного климата.		Конкретные меры будут определены позже.	Конкретные меры будут определены позже.	