



Евразийский Банк Развития

## Управляющий средствами Антикризисного фонда ЕВРАЗЭС

---

### Краткий обзор промежуточных результатов выполнения финансового кредита АКФ Республикой Таджикистан

Соглашение о предоставлении финансового кредита (ФК) из средств Антикризисного Фонда Евразийского Экономического Сообщества (АКФ ЕвРАЗЭС) между Евразийским Банком Развития (ЕАБР) и Республикой Таджикистан (РТ) в размере 70 млн. долларов было подписано 24 июля 2010 года, и вступило в силу 18 августа 2010 года. Основной целью ФК является поддержка Государственного бюджета РТ 2010 г. с целью обеспечения финансирования социальных секторов (образование, здравоохранение и социальная защита) на докризисном уровне. В ходе подготовки настоящего ФК Правительством РТ и Управляющим была согласована среднесрочная программа сотрудничества, которая предусматривает ряд мер, направленных на улучшение управления государственными финансами, укрепление доходной базы, и создание условий для обеспечения целевого использования бюджетных средств, в том числе за счет усиления контроля со стороны гражданского общества. В рамках бюджета 2010 года, было использовано 61,5 млн. долларов, тогда как оставшаяся часть была зарезервирована Министерством финансов РТ для финансирования дефицита бюджета 2011 года.

По предварительным данным, ВВП Таджикистана в 2010 г. вырос на 6,5% (против 3,4% в 2009 г.), что благотворно сказалось на уровне сборов внутренних доходов. Вместе с тем, ввиду проблем с транзитом таджикского импорта через узбекскую границу, выпадение бюджетных доходов от внешнеторговых операций составило около 35 млн. долларов. Кроме того, бюджет страны не получил около 20 млн. долларов грантовых средств от АБР. В сложившейся ситуации, своевременное поступление кредита АКФ позволило компенсировать выпавшие доходы и профинансировать основной объем запланированных расходов без увеличения дефицита бюджета, уровень которого, по предварительным данным, составил по итогам года 1% ВВП (без учета иностранных кредитов в рамках Программы государственных инвестиций - ПГИ).

Правительство РТ выполнило основное условие Кредитного соглашения относительно поддержания объемов финансирования социальных секторов на установленных уровнях. Предварительные итоги исполнения государственного бюджета 2010 года показывают, что фактические расходы на здравоохранение составили 6,8% всех расходов госбюджета без учета ПГИ (при установленном индикаторе мониторинга 6,1%), на образование- 20,9% (17,1%), на социальную защиту – 17,7% (16,8%).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Вместе с тем, утвержденные бюджеты секторов здравоохранения и образования в 2010 году были невыполнены на 3,4 и 4,2%, соответственно. Учитывая, что расходы данных секторов (как доля ВВП) в РТ являются одними из самых низких в регионе и СНГ, любое отклонение от плановых показателей в сторону уменьшения еще более усугубляет проблему их недостаточного финансирования.

Вместе с тем, Управляющий считает необходимым отметить ряд проблем как в системе УГФ, так и в самих секторах, которые уменьшают эффективность использования предоставляемых ресурсов. В частности, анализ квартальных отчетов об исполнении бюджета позволяет сделать вывод о слабой бюджетной дисциплине в течение года. Вплоть до конца года финансирование всех социальных секторов значительно отставало от плана, и данное отставание было сокращено только в декабре, что предполагает «авральное» освоение средств в конце года. Значительные отклонения от плана и непредсказуемость в объемах финансирования, безусловно, негативно влияют как на качество предоставляемых услуг в секторах, так и степень эффективности использования бюджетных ресурсов. С этой точки зрения, Управляющий призывает Правительство РТ ускорить выполнение реформ в сфере УГФ, направленных на повышение качества стратегического планирования и эффективности управления денежной наличностью (в том числе через создание Единого Счета Казначейства).

Кроме того, эффективность работы секторов зависит не только от объемов бюджетных ресурсов, но и эффективного распределения этих ресурсов в рамках секторов. В здравоохранении, речь идет о перераспределении финансовых потоков с третичного и вторичного уровней (больницы и специализированные центры), являющихся наиболее дорогостоящими, на первичный уровень (поликлиники и общественное здравоохранение), который является наиболее эффективным с точки зрения затрат и охвата населения. В образовании РТ реформа финансирования касается перехода на подушевое финансирование, что, в первую очередь, предполагает выравнивание в бюджетировании сельских и городских школьников. В ходе исполнения обеих реформ, начатых Правительством РТ несколько лет назад, в 2010 году был достигнут определенный прогресс, однако еще слишком рано говорить о влиянии реформ на повышение качества услуг. Управляющий намерен внимательно следить за ходом этих реформ и поддерживать их выполнение, в случае необходимости, в рамках последующих кредитов АКФ.

По всем другим реформам, поддерживаемым данным финансовым кредитом, также зафиксирован определенный прогресс, и есть все основания ожидать, что все индикаторы мониторинга ФК 2010 года будут выполнены. Вместе с тем, невысокий темп реформ, а также короткий период их реализации не позволяют утверждать, что в системе управления государственными финансами и системе государственного управления произошли качественные изменения. Более подробное описание содержания и прогресса в реформах представлено в Приложении №1.

**МАТРИЦА РЕФОРМ, ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ ПЕРВЫМ ФИНАНСОВЫМ КРЕДИТОМ АКФ**

Текущая ситуация	Среднесрочные цели	Условия вступления в силу Кредитного Соглашения .	Статус выполнения и комментарии	Индикаторы мониторинга выполнения реформ	Статус выполнения и комментарии
<p>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.</p>	<p>Повышать уровень финансирования секторов. Проводить реформы, направленные на повышение эффективности управления секторами.</p>	<p>Утвержденный бюджет сектора здравоохранения составляет не менее 6,1% всех расходов государственного бюджета 2010 года (исключая бюджет ПГИ).</p> <p>Утвержденный бюджет сектора образования составляет не менее 17,1% всех расходов государственного бюджета 2010 года (исключая бюджет ПГИ).</p> <p>Утвержденный бюджет сектора социальной защиты составляет не менее 16,8% всех расходов государственного бюджета 2010 года (исключая бюджет ПГИ).</p>	<p><b>Выполнено.</b> В утвержденном бюджете 2010 г. удельные веса расходов социальных секторов находятся на согласованных уровнях.</p>	<p>Фактическое исполнение бюджета сектора здравоохранения в 2010 г. составило 6,1% общих расходов (без учета средств ПГИ);</p> <p>Фактическое исполнение бюджета сектора образования в 2010 г. составило 17,1% общих расходов (без учета средств ПГИ);</p> <p>Фактическое исполнение бюджета сектора социальной защиты в 2010 г. составило 16,8% общих расходов (без учета средств ПГИ)</p>	<p>По предварительным результатам выполнения государственного бюджета за 2010 г., удельные веса расходов социальных секторов превышают установленные показатели. Окончательная оценка индикатора будет производиться после подготовки финального отчета об исполнении бюджета 2010г.</p> <p>Следует отметить, что бюджет социальных секторов в течение 2010 г. выполнялся крайне неравномерно, и значительное финансирование производилось, в основном, в конце года, что является фактором ухудшения качества предоставляемых услуг. В секторах образования и здравоохранения фактическое финансирование было ниже годового плана на 4,2% и 3,4%. Управляющий рекомендует обратить внимание Заемщика на улучшение качества прогноза и улучшение управления денежной наличностью с тем, чтобы обеспечить выполнение</p>

Текущая ситуация	Среднесрочные цели	Условия вступления в силу Кредитного Соглашения .	Статус выполнения и комментарии	Индикаторы мониторинга выполнения реформ	Статус выполнения и комментарии
					утвержденного бюджета в полном объеме.
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 налоговых льгот.	<b>Выполнено.</b> Законом РТ №493 от 26 марта 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в Налоговый Кодекс Республики Таджикистан» внесены изменения в статьи 92 и 94 Налогового Кодекса РТ в части беспорного взыскания налоговых задолженностей.  <b>Выполнено.</b> На сайте Налогового Комитета размещен налоговый Кодекс, который включает перечень действующих налоговых льгот.	Налоговое законодательство усовершенствовано с целью усиления налоговой дисциплины.	Формально индикатор выполнен. Тем не менее, проблема усиления налоговой дисциплины должна рассматриваться в более широком контексте реформ по повышению качества налогового администрирования и управления государственными предприятиями, которые являются основными неплательщиками налогов. Ожидается, что данные вопросы будут решаться в рамках недавно принятой Программы развития налогового администрирования на 2011-2015 годы.
Институты надзора за эффективностью использования государственных ресурсов развиты недостаточно, как в исполнительной, так и в законодательной ветвях власти. В результате, в государственных органах нет	Подготовка законодательной базы и создание потенциала для внедрения функций внутреннего и внешнего аудита в государственной службе.	Принятие Закона «О внутреннем аудите в государственном секторе» и Закона «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе» Парламентом.	<b>Выполнено.</b> Законы «О внутреннем аудите в государственном секторе» №631 и «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе» №626 приняты Парламентом РТ и подписаны Президентом РТ 21 июля 2010 г.	Создана законодательная основа для внедрения внешнего и внутреннего аудита в государственном секторе. В частности, Парламентом РТ приняты законы «О внутреннем аудите в государственном секторе» и «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе», и Правительством одобрен	В части законов о внутреннем аудите и внутреннем контроле, индикатор формально выполнен. Вместе с тем, должное внедрение данных функций в работу государственных органов требует дополнительных усилий в части обучения соответствующих специалистов, создания спроса на эти услуги со стороны руководителей госорганов, в т.ч. как результата усиления внешнего контроля за эффективностью

Текущая ситуация	Среднесрочные цели	Условия вступления в силу Кредитного Соглашения .	Статус выполнения и комментарии	Индикаторы мониторинга выполнения реформ	Статус выполнения и комментарии
<p>потенциала и механизмов по надзору за должным использованием ресурсов. Парламент также играет не достаточную роль в надзоре за исполнением бюджета в силу сложившихся институциональных и законодательных условий. .</p>				<p>проект Закона «О внешнем аудите».</p>	<p>использования бюджетных средств (в лице внешнего аудитора). В настоящее время Закон о внешнем аудите находится на стадии подготовки, а полномочия Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией включают в себя как функции внутреннего, так и внешнего аудита и контроля. По меньшей мере, эта ситуация осложняет внедрение функции внутреннего аудита в государственных органах и приводит к дублированию работы.</p>
<p>Низкий доступ населения к бюджетной информации. Общественность не имеет возможности участвовать в подготовке бюджета и надзоре за его исполнением.</p>	<p>Повышение прозрачности бюджета как фактора усиления подотчетности государственного сектора перед общественностью и повышения эффективности использования бюджетных средств.</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 года</p>	<p><b>Выполнено.</b> На сайте МФ РТ размещены оба документа.</p>	<p>Улучшен доступ населения к бюджетной информации путем регулярной публикации в прессе и на сайте МФ бюджетной информации, включая утвержденные бюджеты и отчеты об исполнении бюджета на квартальной основе.</p>	<p>Несмотря на публикацию отчетов об исполнении бюджета на сайте МФ на ежеквартальной основе, необходимо признать, что отчеты публикуются с большим опозданием и не в полном объеме. Повышение оперативности подготовки и качества отчетов требует проведения серьезных реформ казначейской системы, включая создание Единого Казначейского Счета (ЕКС), а также автоматизации процесса исполнения бюджета на уровне регионов.</p>
<p>Низкая заработная плата</p>	<p>Повышение заработной</p>	<p>Правительство приняло постановление,</p>	<p><b>Выполнено.</b> Постановление</p>	<p>Принятие постановления</p>	<p>6 сентября 2010 г. выпущен Указ</p>

Текущая ситуация	Среднесрочные цели	Условия вступления в силу Кредитного Соглашения .	Статус выполнения и комментарии	Индикаторы мониторинга выполнения реформ	Статус выполнения и комментарии
<p>государственных служащих является одним из препятствий привлечения и удержания на государственной службе квалифицированных специалистов.</p>	<p>платы государственных служащих как одного из основных факторов повышения качества и мотивации в госслужбе.</p>	<p>утверждающее план действий, который, в том числе, определяет 2010 год началом внедрения новой тарифной сетки заработной платы в государственной службе на пилотной основе.</p>	<p>Правительства №203 от 3 мая 2010 г. пунктом 39 определяет 2010 год как начало перехода на новую тарифную сетку заработной платы в государственной службе.</p>	<p>Правительства об утверждении новой тарифной сетки заработной платы в государственной службе и применение данной сетки для пилотных государственных структур.</p> <p>Новая тарифная сетка применяется в пилотных министерствах.</p>	<p>Президента РТ №923, который вводит в действие новую тарифную сетку в государственных органах на пилотной основе. Новая сетка предусматривает консолидацию многочисленных надбавок в базисную заработную плату; 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. Заработная плата в пилотных органах была повышена на 35-65% для разных категорий госслужащих. Тем не менее, для повышения качества работы государственной службы необходимо параллельное проведение ряда других реформ, предусматривающих переход на современные методы управления человеческими ресурсами и оценки эффективности деятельности госслужащих.</p>