



UNITED NATIONS
UZBEKISTAN



ОЦЕНКА ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

УЗБЕКИСТАН 2021



UNITED NATIONS
UZBEKISTAN



ОЦЕНКА ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Аналитический отчёт «Оценка финансирования развития для Республики Узбекистан» был подготовлен международным консультантом г-ном Грегори Де Паэпе в рамках реализации совместного проекта Программы Развития ООН и Министерства финансов Республики Узбекистан при поддержке Офиса Постоянного Координатора ООН в Узбекистане.

Изложенные в настоящей публикации взгляды и выводы выражают только точку зрения авторов и не являются официальной точкой зрения ООН, включая ПРООН или стран членов ООН.

ПРООН работает почти в 170 странах и территориях, содействуя улучшению уровня жизни, сокращению неравенства и созданию инклюзивного общества. Мы помогаем государствам разрабатывать стратегии развития, расширять возможности для партнерства, наращивать институциональные возможности и повышать устойчивость стран для поддержания результатов развития.

Содействие ПРООН Узбекистану направлено на достижение общих взаимосвязанных целей: оказание поддержки Правительству в ускорении реформ в области устойчивого экономического развития, эффективного государственного управления, адаптации к изменению климата и охраны окружающей среды.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	4
КРАТКИЙ ОБЗОР	5
ВВЕДЕНИЕ	11
КОНТЕКСТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	13
Экономическое развитие	13
Социальное развитие	16
Экологическое развитие	17
Потребности и приоритеты в области финансирования ЦУР	19
АСПЕКТ 1: ОЦЕНКА ПОТОКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ	23
Обзор общего объема финансирования развития	23
Внутренние государственные финансовые потоки	27
Международные государственные финансовые потоки	40
Частные финансовые потоки	48
АСПЕКТ 2: КОМПЛЕКСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ	54
Долгосрочное видение развития	54
Среднесрочное планирование развития	55
Ежегодный процесс бюджетирования	56
Стратегия реформы УГФ	58
Согласованность с ЦУР системы государственного планирования и годового бюджета	59
АСПЕКТ 3: СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ	61
Инвестиционный климат	61
Развитие финансового сектора	67
Использование денежных переводов и диаспоры	68
Партнерские отношения с гражданским обществом	69
АСПЕКТ 4: МОНИТОРИНГ И ОБЗОР	72
Мониторинг государственных расходов	72
Мониторинг конечных результатов развития и Повестки дня на период до 2030 года	77
АСПЕКТ 5: ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ	80
Политическое преобразование и управление	80
Прозрачность	81
Подотчетность	83
ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	84
РЕКОМЕНДАЦИИ	89
Рекомендации в отношении государственного финансирования	89
Рекомендации в отношении частного финансирования	95
Укрепление благоприятной среды	101
Наращивание потенциала	104
Дорожная карта ИНМФ для поддержки финансирования восстановления после COVID-19	105
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	108
ПРИЛОЖЕНИЯ	114
1. Процесс ОФР и ИНМФ	114
2. Потоки финансирования развития	115
3. Сводная информация о потребностях и возможностях в области финансирования ЦУР	119

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ААПД	Аддис-Абебская программа действий
АБР	Азиатский банк развития
Amcham	Американская торговая палата
AMIS	Информационная система управления внешней помощью
ФБМГ	Фонд Билла и Мелинды Гейтс
КЦА	Кавказ и Центральная Азия
АРРК	Агентство по развитию рынка капитала
COVID-19	Коронавирусное заболевание
КСР	Комитет содействия развитию
ОФР	Оценка финансирования развития
ВБФ	Внебюджетный фонд
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ФОРЕКС	Иностранная валюта
ППФТ	Программа партнерства ФАО и Турции
Правительство РУз	Правительство Республики Узбекистан
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МАР	Международная ассоциация развития
ИБР	Исламский банк развития
МФИ	Международные финансовые институты
МВФ	Международный валютный фонд
ИНМФ	Интегрированный национальный механизм финансирования
ЈСА	Японское агентство международного сотрудничества
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
МЭРСБ	Министерство экономического развития и сокращения бедности
Минфин	Министерство финансов
Минюст	Министерство юстиции
ММСП	Микро-, малые и средние предприятия
ССР	Структура среднесрочных расходов
ССФП	Структура среднесрочной фискальной политики
ССД	Среднесрочные стратегии доходов
НИЗ	Неинфекционные заболевания
НСР	Национальная стратегия развития
ННО	Негосударственные некоммерческие организации
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ДОП	Другие официальные потоки
ПМ	Премьер-министр
ГСМ	Горюче-смазочные материалы
ГГГ	Государственный и гарантированный государством
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ВОА	Высший орган аудита
АУГА	Агентство по управлению государственными активами
ГСБ	Государственная система бюджетирования
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
ГП	Государственное предприятие
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития ООН
USAID	Агентство США по международному развитию
сум	Узбекский сум
НДС	Налог на добавленную стоимость
ВБ	Всемирный банк

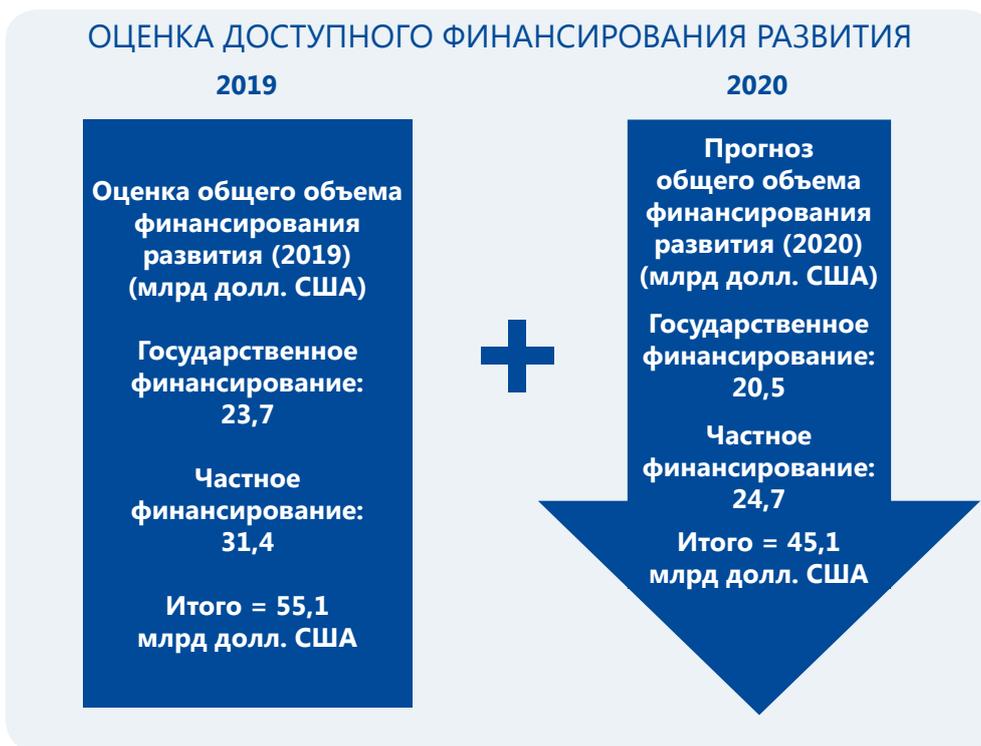
КРАТКИЙ ОБЗОР

Оценка финансирования развития (ОФР) ПРООН является инструментом для определения возможностей для более эффективной мобилизации дополнительных источников финансирования и использования существующих финансовых ресурсов для достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Несогласованность между функциями правительства в области планирования и финансовой политики, узкая направленность на государственные ресурсы для финансирования ЦУР и участие лишь узкой группы заинтересованных сторон в диалоге по финансированию ЦУР и процессе принятия решений являются ключевыми проблемами во многих странах, включая Узбекистан. В рамках процесса информированного диалога ОФР предлагает поддержку правительствам и их партнерам в определении и достижении консенсуса в отношении приоритетных решений, направленных на преодоление этих важных вызовов в области финансирования.

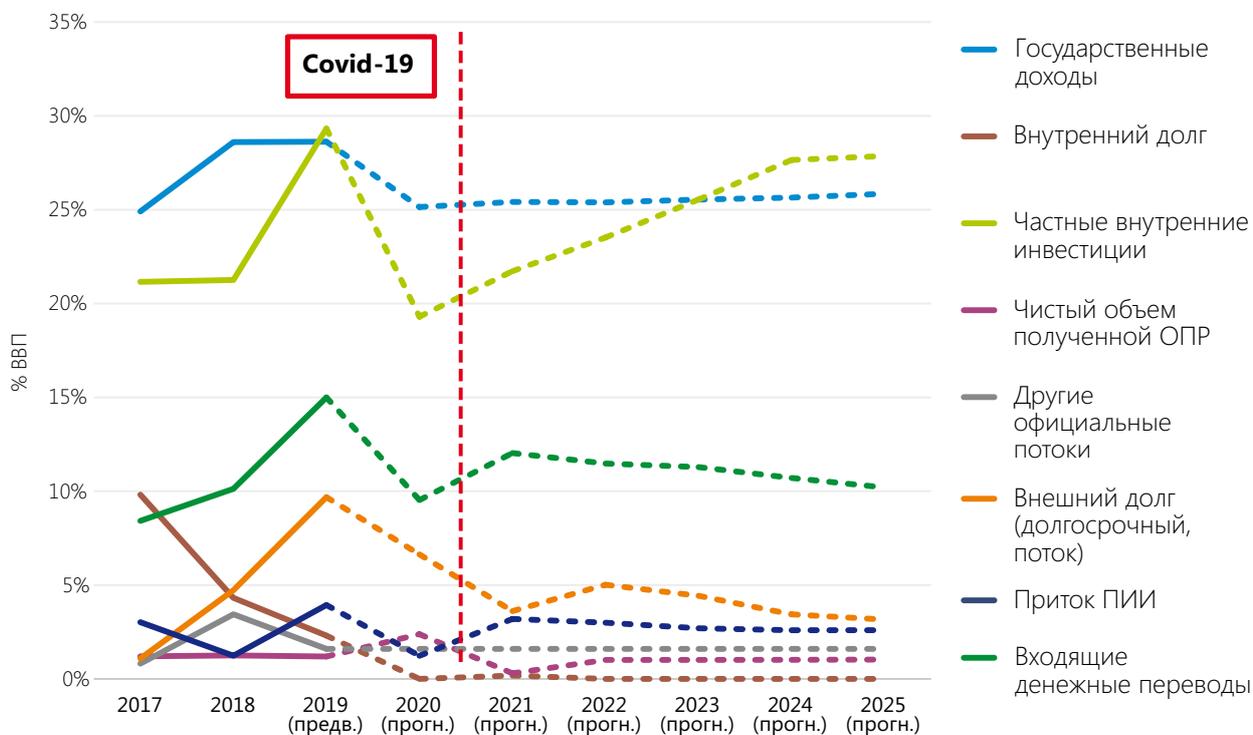
В рамках впервые проводимой в Узбекистане ОФР оценивается архитектура финансирования ЦУР страны. В ней рассматриваются серьезные пробелы в знаниях об объеме и тенденциях доступного финансирования развития в стране с учетом текущего прогресса в достижении ЦУР и воздействия разворачивающегося кризиса, вызванного COVID-19. В ней дается контекстный анализ двухгодичной Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН (2020-2022 годы) по реализации приоритетных реформ в области финансирования ЦУР в Узбекистане. И наконец, она направлена на обеспечение прогресса в деле принятия Интегрированного национального механизма финансирования (ИНМФ) в поддержку согласованных, принятых на национальном уровне стратегий устойчивого развития в соответствии с Аддис-Абебской программой действий.

Правительство Узбекистана твердо привержено делу достижения ЦУР. В 2018 году было принято 16 национальных ЦУР и их 125 соответствующих задач. Одновременно с этим был создан межведомственный Координационный совет по реализации «Дорожной карты» по организации имплементации национальных ЦУР, а также двухпалатная Парламентская комиссия по ЦУР. Реализация ЦУР в Узбекистане совпала с масштабными реформами в рамках Национальной стратегии действий на





ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ



Источники: Расчеты автора на основе данных МВФ, ОЭСР, Министерства финансов Узбекистана и Всемирного банка.

Примечание: Оценки и прогнозы учитывают воздействие COVID-19 по последним доступным данным МВФ на май 2020 года. Подробную информацию о гипотезах для оценок и прогнозов на период с 2019 года и далее см. в Приложении 2.

2017-2021 годы, которая обеспечивает путь к достижению ЦУР. В 2020 году Узбекистан представил свой первый Добровольный национальный обзор прогресса в достижении ЦУР.

Кризис, вызванный COVID-19, создает угрозу замедления впечатляющего прогресса Узбекистана в достижении ЦУР. Значительный неформальный сектор страны оставляет большое количество людей уязвимыми к замедлению темпов роста, что ведет к росту бедности и неравенства. Эта социально-экономическая уязвимость еще более усугубляется экологическими угрозами. В ответ на пандемию Правительство РУз приняло Антикризисную программу с фондом в размере 1 миллиарда долл. США для поддержки бизнеса и занятости, а также для расширения социальной помощи наиболее уязвимым слоям населения.

Уже до COVID-19 доступный размер финансирования ЦУР в Узбекистане увеличивался слишком медленно, чтобы удовлетворить потребности страны в финансировании. Оценки 2019 года показали, что Узбекистану требуется дополнительный ежегодный объем инвестиций в размере не менее 6 млрд долл. США для достижения национальных ЦУР. Сейчас, в 2020 году, по оценкам МВФ, для устранения внешнего шока и внутреннего воздействия COVID-19 потребуются дополнительное внешнее финансирование в размере около 4 миллиардов долл. США (7% ВВП).

По прогнозам, в ближайшем будущем дефицит финансирования ЦУР в стране еще больше увеличится. Согласно прогнозам данной ОФР, объем потоков финансирования развития снизится с 55,1 млрд долл. США (94% ВВП) в 2019 году до 45,1 млрд долл. США (74% ВВП) в 2020 году. Начиная с 2021 года, общий объем доступного финансирования развития, по прогнозам, будет колебаться в районе 77% ВВП.

С 2017 года структура доступного финансирования развития в Узбекистане изменилась. Государственные доходы и расходы доминировали в потоках финансирования развития до кризиса, вызванного COVID-19, но их доля в общем объеме финансирования развития находится в состоянии стагнации. Частные внутренние инвестиции, по прогнозам, станут крупнейшим потоком в ближайшем будущем, что указывает на важность более эффективного привлечения частного сектора к финансированию устойчивого развития в Узбекистане. Объем денежных переводов продолжает расти, и они становятся все более важным источником внешнего международного финансирования развития, значительно превышающим объем ПИИ и ОПР вместе взятых.

Несмотря на значительные усилия по реформированию, система государственного финансирования и планирования Узбекистана остается сложной и неэффективной. Это подрывает эффективное финансирование устойчивого и жизнестойкого восстановления. Своевременная реализация обновленной Стратегии реформы УГФ имеет решающее значение для прогресса на пути к составлению бюджета, ориентированного на результаты, и эффективному учету среднесрочной перспективы в ключевых бюджетных документах и процессах планирования. Существуют значительные возможности для расширения бюджетного пространства для социальных расходов с целью противостоять воздействию пандемии COVID-19, в том числе путем рационализации налоговых льгот и стимулов, повышения эффективности государственной деятельности.

В приведенной ниже таблице кратко изложены основные рекомендации ОФР по использованию государственного финансирования ЦУР:

УВЕЛИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	<ul style="list-style-type: none"> • Принять Среднесрочную стратегию доходов. • Создать высококачественную систему мониторинга налоговых льгот. • Нарастить потенциал для борьбы с незаконными финансовыми потоками. • Укрепить финансирование Национальной системы здравоохранения.
МЕРЫ ПО БОЛЕЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ВОССТАНОВЛЕНИЮ	<ul style="list-style-type: none"> • Выявить и осуществлять мониторинг государственного и частного финансирования борьбы с изменением климата в Узбекистане. • Рассмотреть вопрос о реформировании субсидий на ископаемое топливо. • Улучшить устойчивость к воздействию климатических рисков. • Разработать программы страхования от погодных явлений или катастроф для смягчения климатических рисков. • Интегрировать Стратегическую экологическую оценку во все меры политики, планы и программы.
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ	<ul style="list-style-type: none"> • Установить стимулы для межведомственной координации и сотрудничества. • Усовершенствовать систему управления государственных предприятий. • Сделать общедоступными все имеющиеся бюджетные данные и информацию. • Усилить эффективное правоприменение существующих мер по борьбе с коррупцией. • Внедрить более прозрачную систему межбюджетных трансфертов.
ВСЕСТОРОННИЙ УЧЕТ ЦУР ПРИ СОСТАВЛЕНИИ БЮДЖЕТА И ПЛАНИРОВАНИИ	<ul style="list-style-type: none"> • Интегрировать ЦУР в Стратегию инвестиционной политики на среднесрочный период. • Интегрировать аспекты ЦУР в стратегические направления деятельности Высшего органа аудита.
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОМОЩИ	<ul style="list-style-type: none"> • Создать управляемый правительством механизм координации партнеров по развитию. • Объединить гранты в рамках (секторального) целевого фонда для устранения обусловленности помощи и улучшения координации

Объем частных внутренних инвестиций как источника финансирования развития Узбекистана растет. По-прежнему трудно определить, какую их часть составляют управляемыми государством инвестиции по сравнению с подлинными коммерческими инвестициями. Многие государственные предприятия и банки нарушают принцип равенства условий, который имеет решающее значение для развития процветающего частного сектора. Недостаточно развитый банковский и финансовый сектор в сочетании с ограниченными и неликвидными рынками капитала с высокими процентными ставками ограничивает доступ МСП к кредитованию и направление внутренних сбережений на финансирование внутренних инвестиций в развитие.

Продолжающийся процесс политических преобразований и экономической либерализации способствует медленному росту ПИИ и ОПР, хотя и ниже их потенциала. Значительный дефицит инфраструктуры и постоянное восприятие высокого уровня коррупции в сочетании с неэффективными механизмами урегулирования споров ограничивают потенциальный приток ПИИ. По-прежнему существуют зна-

чительные пробелы в знаниях, касающихся согласованности с ЦУР некоммерческих частных потоков, включая денежные переводы, благотворительность и финансирование, основанное на религии. Кризис, вызванный COVID-19, оказал существенное воздействие на среднесрочные перспективы этих критически важных международных финансовых притоков в Узбекистан.

В приведенной ниже таблице кратко изложены основные рекомендации ОФР по использованию частного финансирования ЦУР:

МЕРЫ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКИ НА ОСНОВЕ СОЗДАНИЯ БОЛЬШОГО КОЛИЧЕСТВА РАБОЧИХ МЕСТ	<ul style="list-style-type: none"> • Согласовать меры поддержки МСП в связи с COVID-19 с модернизированной системой финансовой политики в отношении МСП.
СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В ИНФРАСТРУКТУРУ	<ul style="list-style-type: none"> • Диверсифицировать доступные облигационные займы: зеленые облигации и сукук. • Разработать инновационные инструменты распределения рисков, такие как схемы кредитных гарантий.
ВСЕСТОРОННИЙ УЧЕТ ЦУР ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ ИНВЕСТИЦИЙ	<ul style="list-style-type: none"> • Всесторонне учитывать ЦУР в рамках недавно принятой структуры ГЧП > Социально-ориентированные ЦУР • Проанализировать согласованность с ЦУР двусторонних инвестиционных договоров и соглашений о свободной торговле. • Интегрировать критерии устойчивого развития в работу Агентства по привлечению иностранных инвестиций. • Создать местную сеть Глобального договора ООН
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НОВЫХ ИСТОЧНИКОВ ЧАСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	<ul style="list-style-type: none"> • Создать или расширить инициативы для использования денежных переводов и диаспоры. • Изучить потенциал благотворительности для финансирования задач ЦУР, связанных с развитием человеческого потенциала. • Получить доступ к незадействованным источникам финансирования, основанного на религии: Закаят.

Несколько сквозных институциональных вызовов ограничивают укрепление архитектуры финансирования ЦУР в Узбекистане. Отсутствуют стратегические знания о характере и области применения требований к финансированию для реализации национальной концепции развития и достижения ЦУР, а также отсутствует систематический мониторинг тенденций в области финансирования развития. Слабая экосистема данных Узбекистана подрывает мониторинг воздействия различных мер финансовой политики на результаты развития страны. Пандемия и быстрые темпы экономических реформ привели к чрезмерному использованию институционального и административного потенциала, что усугубляется медленным прогрессом в разработке эффективных механизмов внутренней и внешней подотчетности. В совокуп-

ности эти пробелы в знаниях и институциональные ограничения подрывают более скоординированный и стратегический подход, направленный на обеспечение того, чтобы ограниченные ресурсы страны, предназначенные для целей развития, оказывали на него максимальное воздействие.

В приведенной ниже таблице кратко изложены основные рекомендации ОФР по укреплению благоприятной среды для финансирования ЦУР:

<p>УСТРАНЕНИЕ ПРОБЕЛОВ В ЗНАНИЯХ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Провести оценку расходов на реализацию национальной стратегии развития и приоритетных Целей и задач в области устойчивого развития. • Осуществлять мониторинг вклада государственных расходов на уровне задач ЦУР, например, Быстрая комплексная оценка • Интегрировать ОФР в ежегодный бюджетный процесс.
<p>НАРАЩИВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепить национальную статистику Правительства РУз и его потенциал для эффективного мониторинга прогресса в достижении ЦУР и соответствующих стратегий финансирования. • Нарращивание потенциала и повышения осведомленности парламентариев о гендерных и экологических аспектах финансирования ЦУР.

Поэтому в данной ОФР утверждается, что финансирование прочного и устойчивого восстановления после пандемии требует разработки среднесрочной всеобъемлющей программы восстановления после COVID-19. Такая программа будет способствовать одновременно преодолению этих сквозных вызовов и проведению реформ во многих аспектах государственного, частного, внутреннего и международного финансирования в целях мобилизации необходимых инвестиций.

Практическая реализация ИНМФ может способствовать укреплению национальных усилий, направленных на восстановление по принципу «лучше, чем было». Он объединит многочисленные проводимые в Узбекистане реформы финансирования, включая антикризисные меры, связанные с COVID-19, в рамках согласованной, всеобъемлющей структуры, которая поможет отдать приоритет наиболее стратегическим путям финансирования восстановления по принципу «лучше, чем было». Он обеспечивает стратегическое руководство в отношении различных потоков государственного и частного финансирования, которые могут быть мобилизованы для выполнения задач национальных ЦУР в соответствии со сравнительными преимуществами различных финансовых потоков и заинтересованных сторон.

Рекомендации данной ОФР должны быть рассмотрены, обсуждены и утверждены Надзорным комитетом ОФР с целью согласования последующих шагов. Это включает в себя i) проработку практических деталей приоритетных рекомендаций в Дорожной карте ИНМФ; ii) созыв широкого круга заинтересованных сторон для обсуждения и проверки этой Дорожной карты ИНМФ; iii) продвижение Дорожной карты ИНМФ и ее реализации среди правительственных субъектов и более широкого круга заинтересованных сторон; iv) определение четкой институциональной ответственности – например, путем преобразования «Надзорного комитета ОФР» в «Надзорный комитет ИНМФ». Офис Постоянного координатора ООН может управлять этим процессом посредством его согласования с текущей деятельностью Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН по созданию ИНМФ в Узбекистане.

ВВЕДЕНИЕ

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня на период до 2030 года) представляет собой амбициозное, сложное и взаимосвязанное видение, в направлении достижения которого страны всего мира приняли обязательства работать. Страны сталкиваются с рядом вызовов в разработке комплексного подхода к финансированию ЦУР. Мобилизация объемов необходимых государственных и частных ресурсов при обеспечении их максимального воздействия на социальные, экологические и экономические аспекты Повестки дня на период до 2030 года представляет ряд вызовов, от управления сложными инструментами финансирования до разработки и реализации эффективных мер политики, а также сотрудничества с целым рядом действующих лиц. Эти вызовы зачастую обусловлены (или усложняются) несогласованностью между функциями правительства в области планирования и финансовой политики, а также участием лишь узкой группы заинтересованных сторон в диалоге и принятии решений по финансированию.

Государства-члены Организации Объединенных Наций в Аддис-Абебской программе действий признали эти вызовы в области финансирования ЦУР. В Докладе о финансировании устойчивого развития за 2019 год содержится рекомендация странам рассмотреть вопрос о разработке Интегрированных национальных механизмов финансирования (ИНМФ) для поддержки своих национальных стратегий развития. ИНМФ поддерживают смещение перспективы финансирования в сторону долгосрочных инвестиционных горизонтов и интегрирование устойчивости в качестве одного из центральных вопросов при принятии инвестиционных решений. Это позволяет обеспечить увязку частных и государственных стимулов с устойчивым развитием и более эффективно оценивать воздействие на устойчивость.

ПРООН разработала несколько инструментов для анализа существующих финансовых ресурсов и определения возможностей для более эффективной мобилизации дополнительных источников финансирования для достижения ЦУР, включая Оценки финансирования развития (ОФР). Наступление кризиса COVID-19 несколько изменило область применения ОФР. В настоящее время они оказывают все большую поддержку практической реализации ИНМФ в целях восстановления по принципу «лучше, чем было» и перехода к более сильным, более жизнестойким и инклюзивным направлениям устойчивого развития.

Что касается Узбекистана, то данная ОФР предоставляет контекстный анализ для финансирования прочного и устойчивого восстановления после кризиса, вызванного COVID-19, в соответствии с более долгосрочными приоритетами страны в области устойчивого развития. На сегодняшний день основной целью именно Страновой группы ООН является устранение некоторых серьезных пробелов в знаниях о доступном финансировании развития в Узбекистане, а также о возможностях и вызовах в области финансирования ЦУР.

Этот актуальный контекстный анализ способствует выработке консенсусного подхода между правительством и его партнерами в отношении того, что означает для Узбекистана восстановление после COVID-19 по принципу «лучше, чем было». Его основные выводы и рекомендованные реформы в области финансирования ЦУР тес-

но взаимосвязаны с реализацией двухлетней Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН. Мероприятия в рамках этой Совместной программы оказывают поддержку в ускорении реформ в области финансирования ЦУР в Узбекистане и будут представлять собой основной институциональный механизм реализации Дорожной карты ИНМФ, предложенной в данной ОФР.

Структура анализа

Анализ начинается с краткого обзора прогресса и контекста устойчивого развития Узбекистана. Затем дается оценка пяти аспектов ОФР: 1) тенденции в потоках финансирования развития в Узбекистан; 2) согласование текущего государственного планирования с бюджетными процессами; 3) государственная политика и меры по использованию потоков частного финансирования; 4) системы мониторинга для отслеживания финансирования ЦУР и их связи с результатами развития; 5) наличие и прозрачность данных для обеспечения подотчетности.

В заключительной главе представлены основные выводы данной ОФР в форме базового уровня ИНМФ, за которым следует перечень предлагаемых реформ в области финансированию ЦУР для государственного финансирования, частного финансирования и создания благоприятных условий. Эти рекомендации подводят итоги и дополняют существующие приоритеты реформы и текущую поддержку со стороны партнеров по развитию. В консультации с Правительством РУз эти реформы могут быть сформированы в виде Дорожной карты ИНМФ – упорядоченный подход к укреплению составных элементов ИНМФ в стране (см. Диаграмму 1).

Диаграмма 1. Составные элементы для практической реализации комплексных механизмов финансирования



Источник: Межучрежденческая целевая группа ООН по финансированию развития

КОНТЕКСТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В этом разделе представлена сводная информация о прогрессе Узбекистана в области устойчивого развития и рассматриваются известные риски и вызовы, связанные с ускорением прогресса. На момент написания настоящего документа все еще не удалось оценить весь масштаб воздействия разворачивающейся пандемии COVID-19 на впечатляющий социально-экономический прогресс Узбекистана. Несомненно, COVID-19 представляет собой серьезную угрозу для реализации Повестки дня на период до 2030 года. Таким образом, представленный в этом разделе анализ опирается на последние доступные данные и цифры из национальных и международных источников.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

В 2017 году власти инициировали серию экономических реформ для перехода к более открытой и рыночной экономике. Ключевыми мерами политики стали либерализация цен, торговых тарифов и обменного курса, открытие экономики для частной инициативы и международной торговли, снижение ставок прямых налогов для предприятий и домохозяйств, снижение роли государства в экономической деятельности и начало реформы государственной службы (ВБ, 2019).

Рост реального ВВП несколько ускорился в 2019 году до 5,6% (см. Таблицу 2), чему способствовало увеличение инвестиций на 34% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, в основном благодаря прямому кредитованию государственных предприятий (ГП) и росту в сельскохозяйственном и обрабатывающем секторах (ОЭСР, 2020). Однако кризис, вызванный COVID-19, значительно замедлил темпы роста в 2020 году до ожидаемых 1,5%, согласно последним имеющимся данным МВФ¹.

Таблица 2. Узбекистан: Отдельные экономические показатели

Экономические показатели	Средний показатель за 2000-2016 годы**	2017	2018	2019 (предв.)	2020 (прогн.)	2021 (прогн.)
Рост реального ВВП, по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (%)	6.8	4.5	5.4	5.6	1.5 – 2.0	7.0
Инфляция потребительских цен (среднегодовая, %)	13.8	13.9	17.5	14.5	12.6	10.6
Общий фискальный баланс правительства (% ВВП)	0.5	1.6	2.1	0.0*	(3.5)	(1.3)
Баланс текущего счёта (% ВВП)	4.0	2.5	(7.1)	(5.6)	(9.5) – (9.8)	(6.4)

Источник: МВФ, 2020. <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/UZB>

* **Примечание:** С учетом кредитования для целей политики, общий фискальный баланс правительства увеличился до 3,9% ВВП в 2019 году.

** Национальные данные и статистика Узбекистана до 2017 года, как известно, являются неточными. Высокие средние показатели экономического роста до проведения реформ не сопоставимы с данными за период после 2017 года. МВФ пересмотрел свою серию данных по Узбекистану с 2017 года. Поэтому ОФР опирается на международные данные, начиная с 2017 года.

¹ Согласно гипотезе о том, что пандемия и необходимые усилия по ее сдерживанию достигают пика во втором квартале для большинства стран и снижаются во второй половине года.

Быстрый рост кредитования, либерализация цен, корректировка оплаты труда в государственном секторе и высокие инфляционные ожидания способствовали сохранению ценового давления в 2019 году. Сдерживание двузначной инфляции представляет собой серьезный вызов для мер реагирования в рамках денежно-кредитной политики на COVID-19. Это стимулирует повышательное давление на и без того высокую процентную ставку, что делает заимствования частного сектора дорогостоящими. Это подрывает как покупательную способность граждан, так и их терпение в отношении недавно начатых экономических реформ. Центральный банк Республики Узбекистан (ЦБ РУз) сохранил базовую процентную ставку на уровне 15% на своем заседании в мае 2020 года. Правительство РУз намерено ограничить инфляционное давление и достичь своего постоянного целевого показателя инфляции в 5% к 2023 году, продолжая свою жесткую денежно-кредитную политику, сдерживая рост кредитования и постепенно сокращая целевое кредитование.

Экономика Узбекистана традиционно основывается на эксплуатации природных ресурсов и экспорте сельскохозяйственной продукции². Они обеспечивали властям значительные экспортные поступления и доступ к иностранной валюте для финансирования своих государственных целей в области развития. Горнодобывающий сектор остается в основном в руках государства, несмотря на наличие некоторых совместных предприятий и иностранного участия³. Страна начала исследовать свой потенциал сланцевой нефти и газа и оценивать свой потенциал возобновляемых источников энергии, в основном ветровой и солнечной энергии.

Узбекистан имеет одну из наиболее диверсифицированных экспортных корзин в Центральной Азии и торгует с более широким кругом стран, чем большинство сопоставимых с ним стран региона. Сильный рост экспорта и денежные переводы способствовали сокращению дефицита текущего счета с 7,1% в 2018 году до 5,6% в 2019 году (МВФ, 2020). Узбекистан создал значительные внешние буферы с резервами на 13 месяцев импорта и внешним долгом на умеренном уровне 35% от ВВП на конец 2018 года. Снижение цен на нефть и газ в сочетании с резким падением экспорта, согласно прогнозам, в 2020 году увеличит сальдо платежного баланса по текущим операциям до почти 10% ВВП, что будет финансироваться главным образом за счет помощи партнеров по развитию и международных резервов. Меры реагирования на COVID-19 частично финансировались за счет международных резервов (2,5 млрд долл. США).

Глобальная пандемия COVID-19 оказывает значительное негативное воздействие на экономику стран Центральной Азии. Торговля была серьезно нарушена, системы здравоохранения работают на пределе, а потребление и инвестиции резко падают. Эта глобальная и региональная динамика COVID-19 также серьезно повлияет на экономику Узбекистана, в частности, из-за падения цен и объемов продаж природного газа в Россию и Китай, сокращения денежных переводов от работающих в России, частичного закрытия своих границ Казахстаном, основным экспортным рынком страны для свежих сельскохозяйственных продуктов, а также нагрузки объявленных мер помощи на государственные финансы (ОЭСР, 2020).

Узбекистан оперативно отреагировал на первую волну инфекций COVID-19, создав Антикризисный фонд для финансирования мер сдерживания, расширения социальной защиты, поддержки бизнеса и ключевых секторов экономики (см. Блок 1). В определенной степени этот Антикризисный фонд содержит как меры реагирования на COVID-19, так и меры по восстановлению после него, включая значительную долю инвестиций в инфраструктуру и поддержку МСП.

² Узбекистан занимает седьмое место в мире по производству золота и обладает значительными запасами природного газа и некоторых полезных ископаемых (меди, цинка, свинца, вольфрама и урана)

³ Ожидается, что в ближайшее время будут сняты ограничения на иностранное участие.

БЛОК 1: МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ УЗБЕКИСТАНА НА COVID-19 И МЕРЫ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ ПОСЛЕ НЕГО

Денежно-кредитная политика: В середине апреля ЦБ РУз снизил ключевую ставку на 1 процентный пункт до 15%. Банк также предложил несколько целевых операций рефинансирования для коммерческих банков (350 млрд сумов), но не изменил нормативные требования, а также требования к уровням капитала или ликвидности. ЦБ РУз также предложил банкам отложить платежи по займам для фирм в секторах, подвергшихся воздействию COVID-19. В связи с этим государственные банки продлевают сроки погашения займов для секторов, подвергшихся воздействию.

Мера экономической поддержки: Для покрытия неотложных медицинских и карантинных расходов, увеличения числа получателей социальных пособий, обеспечения ликвидности, субсидирования процентов, отсрочки погашения кредитов, гарантий предприятиям, а также работы финансовой инфраструктуры в регионах для поддержания занятости был создан Антикризисный фонд в размере 10 трлн сумов – 950 млн евро (1,5% ВВП). Из средств Фонда также выделяется 200 млрд сумов (19 млн евро) в Фонд общественных работ для поддержки занятости и строительства дополнительной инфраструктуры, а также 500 млрд сумов (47 млн евро) в Государственный фонд поддержки развития предпринимательской деятельности для оказания содействия в создании рабочих мест предприятиями.

Дополнительные фискальные меры включают в себя следующее: отсрочка уплаты налогов для наиболее пострадавших МСП и индивидуальных предпринимателей; мораторий на налоговые проверки и на процедуры банкротства; отсрочка запланированного повышения налоговых ставок; продление срока представления налоговых деклараций; смягчение требований в отношении расчета и уплаты НДС для малого бизнеса; отмена акцизов и таможенных пошлин на импорт 20 видов основных потребительских товаров; а также приостановка арендных платежей за пользование государственным имуществом хозяйствующими субъектами, которые были вынуждены приостановить свою деятельность. Центральное правительство также обратилось к местным органам власти с просьбой снизить налоги на 30% и предоставить 6-месячный льготный период по уплате налога на имущество. Домохозяйствам, родителям предоставляется пособие по временной нетрудоспособности в размере 100%, а пособия по уходу за детьми и материальная помощь автоматически продлеваются для всех бенефициаров.

Источник: ОЭСР (2020), МВФ (2020).

На сегодняшний день Правительство РУз еще не разработало более всеобъемлющий, стратегический подход к прочному и устойчивому восстановлению после COVID-19, направленный на восстановление по принципу «лучше, чем было», т.е. не только быстрое восстановление экономики и средств к существованию, но и обеспечение процветания в долгосрочной перспективе. Это означает инициирование инвестиций и изменений в обществе, которые позволят уменьшить вероятность будущих потрясений и повысить нашу устойчивость к таким потрясениям, когда они происходят, будь то болезни или ухудшение состояния окружающей среды (ОЭСР, 2020b).

В данной ОФР исследуется вопрос о том, может ли ИНМФ быть эффективным инструментом поддержки финансирования усилий Правительства РУз, направленных на восстановление после COVID-19 по принципу «лучше, чем было». Для восстановления по принципу «лучше, чем было» потребуются стратегии, которые будут одновременно направлены на преодоление вызовов и проведение реформ во многих аспектах государственного, частного, внутреннего и международного финансирования в целях мобилизации необходимых инвестиций. Практическая реализация ИНМФ могла бы обеспечить повышение согласованности мер реагирования на COVID-19, включая многосторонние меры реагирования, «Стратегию действий на 2017–21 годы» и среднесрочный Документ по стратегии сокращения бедности, который в настоящее время разрабатывается. Поэтому главная цель ОФР заключается в предоставлении контекстного анализа для формирования начального этапа процесса практической реализации такого ИНМФ, а также в определении приоритетных реформ в области финансирования ЦУР в поддержку двухгодичной Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН, которая будет осуществляться в Узбекистане.

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

В Узбекистане достигнут значительный прогресс в деле сокращения бедности и неравенства. Уровень бедности снизился с 27,5% в 2001 году до 11,4% в 2018 году⁴. Согласно последним имеющимся данным, официальный коэффициент Джини составляет 0,29 (Всемирный банк, 2016), а доля людей с доходом ниже 50% от медианного дохода снизилась с 12,7% в 2010 году до 7,8% в 2018 году. В краткосрочной перспективе, однако, из-за кризиса, связанного с COVID-19, в 2020 году ожидается рост масштабов бедности⁵. Для ускорения сокращения масштабов бедности Правительство РУз готовит Документ по стратегии сокращения бедности.

Несмотря на то, что до кризиса, вызванного COVID-19, страна находилась на пути к достижению целей в области борьбы с бедностью и неравенством, связанные с этим вызовы, такие как различия между сельскими и городскими районами и между регионами, сохраняются (Всемирный банк, 2016). Женщины и молодежь представляют собой самую большую группу уязвимых слоев населения в Узбекистане, со значительно меньшим, чем в среднем, доступом к рынкам труда, высшему образованию, принятию решений и возможностям для бизнеса. В обследовании Всемирного банка «Слушая граждан Узбекистана», проведенном в июне, содержатся ценная информация для разработки дифференцированных мер реагирования на COVID-19 и мер по восстановлению после него в соответствии с потребностями граждан. Это обследование можно было бы проводить ежемесячно для мониторинга социально-экономического воздействия COVID-19 и мер реагирования на источники средств к существованию домохозяйств⁶.

В период с 2000 по 2018 год значение ИРЧП Узбекистана увеличилось на 19,2%, с 0,596 до 0,710, что помещает Узбекистан в категорию стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала⁷. Однако, этот показатель ИРЧП остается ниже среднего показателя 0,750 для стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала и ниже среднего показателя 0,779 для стран Европы и Центральной Азии.

В последние годы растет безработица, а темпы роста официальной занятости снижаются (Диаграмма 2). Коэффициент зависимости, согласно прогнозам, достигнет своего пика в 2022 году и составит 51,15 по сравнению с 47,96 в 2014 году. По данным Министерства труда, только 5,7 млн чел. заняты в формальном секторе из 19 млн чел. рабочей силы⁸.

Значительный неформальный сектор страны оставляет большое количество людей уязвимыми к замедлению темпов роста. Продолжающаяся реструктуризация государственных предприятий увеличивает предложение рабочей силы, которое в сочетании с возвращающимися мигрантами из-за кризиса, вызванного COVID-19, может еще больше усугубить трудности, связанные с созданием достаточного количества рабочих мест (МВФ, 2019). Это активно растущее население трудоспособного возраста и значительный неформальный сектор требуют инклюзивного восстановления после COVID-19 на основе создания больш-

⁴ <http://nsdg.stat.uz/en/databanks/indicator-table?id=1.2.1>

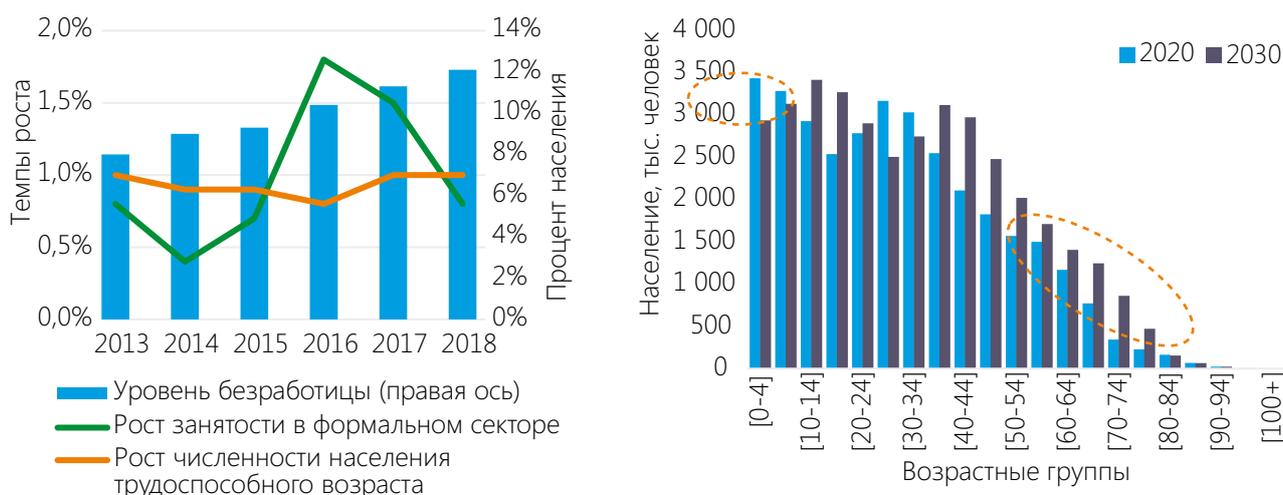
⁵ 1,3% населения, или 448 000 человек, возможно, уже попали в нищету из-за кризиса (Консолидированное предложение многосторонних партнеров по социально-экономическим мерам реагирования и восстановления в целях борьбы с воздействием пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, 2020 год)

⁶ Для того чтобы предоставить правительству своевременные фактические данные для руководства мерами реагирования в области политики, в Нигерии было начато новое высокочастотное обследование - Национальное продольное телефонное обследование Нигерии по COVID-19 (COVID-19 NLPS). Это обследование проводится Национальным статистическим бюро при технической поддержке Всемирного банка и предназначено для измерения и мониторинга экономического и социального воздействия кризиса, вызванного COVID-19, путем ежемесячного отслеживания благосостояния и поведения домохозяйств в течение 12 месяцев.

⁷ 2019 Доклад ПРООН о человеческом развитии.

⁸ Официальная безработица в 2019 году составила 9,0%.

Диаграмма 2. Структура рынка труда и демографические тенденции в Узбекистане



Источник: Азиатский банк развития (2020), ЮНКТАД (2020).

шого количества рабочих мест⁹. Ускоренное создание формальных рабочих мест, в свою очередь, приведет к дополнительным поступлениям в государственный бюджет.

Недостаточное обеспечение материально-технической базы системы образования приводит к низкому уровню подготовки рабочей силы и неравномерному территориальному распределению спроса на различные специальности¹⁰. В отдельных регионах Узбекистана ощущается нехватка специалистов, особенно врачей и учителей, а также квалифицированных рабочих, что вынуждает выпускников искать работу, выходящую за рамки их специализации. В то же время регионы с профицитом рабочей силы страдают от роста безработицы из-за высокого предложения рабочей силы.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

В условиях традиционно ресурсно-ориентированной экономики неустойчивое использование природных ресурсов и изменение климата представляют собой всеохватывающую угрозу для достижения национальных ЦУР. Без дополнительных мер по экономии ресурсов страна может столкнуться с нехваткой водных ресурсов, ростом опустынивания и деградации земель, увеличением числа засух и других опасных явлений, что приведет к нестабильности сельскохозяйственного производства и угрожает продовольственной безопасности страны (НСР, 2017).

Возникновение стихийных бедствий, усугубляемое изменением климата, представляет собой значительную опасность для ключевых движущих сил экономики и угрожает свести на нет недавние достижения в области благосостояния людей. Около 50% населения Узбекистана проживает в сельской местности, из которых большая часть относится к числу самых бедных, полагаясь на природные, чрезмерно истощенные активы для своего существования. Изменение климата угрожает удержать или еще больше подтолкнуть сельское население к нищете, поскольку у него нет знаний и ресурсов для внедрения более устойчивых методов и технологий. Поэтому могут потребоваться дополнительные инвестиции в снижение риска стихийных бедствий и превентивные меры для уменьшения такой уязвимости и повышения устойчивости сообществ, а также для защиты экономического роста и достижений в области развития в целях восстановления по принципу «лучше, чем было».

⁹ Ежегодно на рынок труда выходит от 200 000 до 250 000 человек (Правительство РУз, 2020 год).

¹⁰ Угрозы, определенные в проекте Концепции 2030 Правительства РУз.

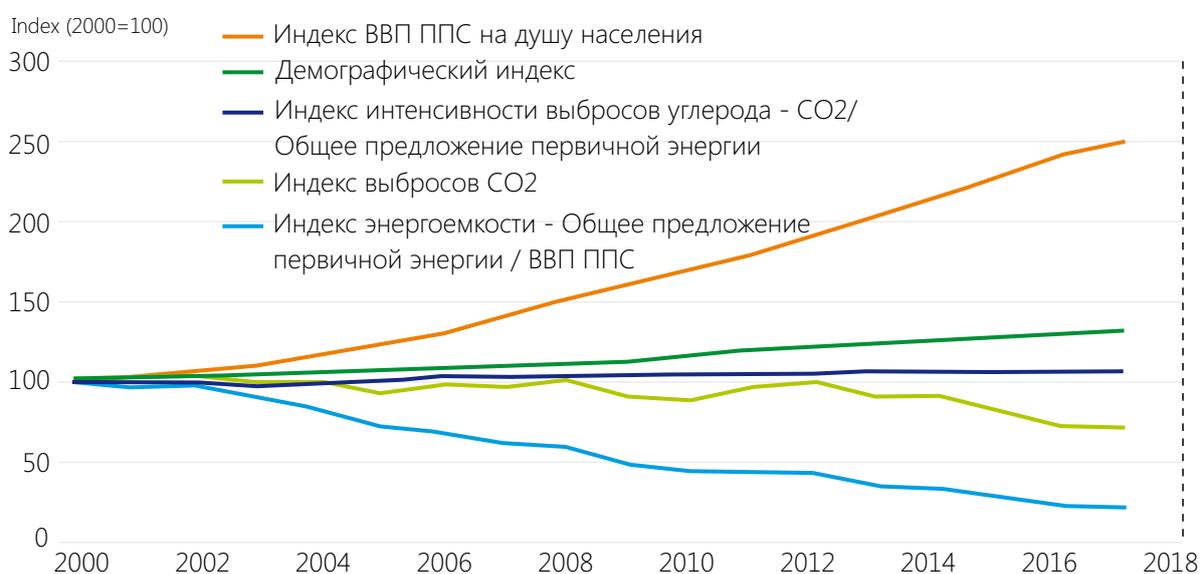
Узбекистан является единственной страной в Центральной Азии, где объемы выбросов парниковых газов (ПГ) были относительно стабильными с 1990 года, а затем снизились к 2018 году (Диаграмма 3). Выбросы диоксида азота снизились из-за более интенсивного использования органических удобрений, однако в Ташкенте, Фергане и Алмалыке содержание диоксида азота и твердых частиц превышает рекомендованные уровни, наряду с высоким содержанием тяжелых металлов от сжигания отходов, топлива, металлургии. Выбросы метана практически постоянно увеличивались в связи с ростом в сельскохозяйственном секторе (выбросы от скота, навоза) и среди населения (отходы).

Таким образом, сельскохозяйственный сектор Узбекистана хорошо иллюстрирует эти противоречия между целями экономической, социальной и экологической политики, которые Повестка дня на период до 2030 года стремится сгладить: повышение производительности сельского хозяйства может привести к сокращению бедности в сельских районах, но достижение этого за счет интенсивного использования сельскохозяйственных химикатов ведет к ухудшению качества воздуха в этих сельских районах (ЮНЕП, 2015), что непосредственно влияет на конечные результаты в области здоровья и окружающей среды. Принятие ИНМФ может содействовать выявлению и устранению аналогичных политических компромиссов в целях сглаживания таких противоречий.

Узбекистан является одной из самых энергетически неэффективных стран в регионе Восточной Европы и Центральной Азии. В настоящее время энергоёмкость ВВП Узбекистана в два раза выше среднего мирового уровня. Правительство РУз (2020 год) прогнозирует к 2030 году увеличение потребления электроэнергии в 1,8 раза, а также газа (в 1,7 раза) и ГСМ (в 2,1 раза). Устаревая электроэнергетическая инфраструктура Узбекистана с трудом справляется с растущим внутренним спросом на энергию. Промышленность и сельское хозяйство являются одними из крупнейших потребителей электроэнергии в стране и крупнейшими источниками неэффективного использования энергии из-за устаревших технологий и высокой степени зависимости от перекачки воды.

Исторически сложилось так, что инвестиции в энергетическую инфраструктуру страны пострадали от отсутствия хорошо проработанных среднесрочных и долгосрочных общих направлений энергетической политики и связанных с ними стратегий (МЭА, 2015). Ожидается,

Диаграмма 3. Основные движущие факторы выбросов углекислого газа в Узбекистане, 2000-2018 годы.



Источник: Международное энергетическое агентство, 2020

что это изменится с принятием ряда важнейших документов в области политики, в том числе Стратегии по переходу на «зеленую» экономику в 2019 году и специального постановления «О дополнительных мерах по сокращению зависимости отраслей экономики от топливно-энергетической продукции путем повышения энергоэффективности экономики и задействования имеющихся ресурсов» в июле 2020 года. Министерство экономического развития и сокращения бедности является уполномоченным органом по развитию и реализации зеленой экономики в Узбекистане при поддержке специальной межведомственной комиссии. Кроме того, в новой Концепции обеспечения надежного энергоснабжения Узбекистана до 2020 года, принятой в 2020 году, изложены конкретные целевые показатели для тепловой, ветровой, солнечной и ядерной энергетики.

Финансирование этого «зеленого» перехода и надежной энергетики напрямую зависит от привлечения иностранных инвестиций, займов и грантов от международных финансовых институтов, иностранных государственных финансовых организаций и других иностранных доноров¹¹. Инвестиции в повышение энергоэффективности и возобновляемые источники энергии имеют первоочередное значение как с экономической (снижение затрат на выработку электроэнергии), так и с климатической (снижение объемов выбросов парниковых газов) точек зрения. В проекте долгосрочной стратегии сокращения выбросов парниковых газов определены целевые индексы в области энергоэффективности, а в «Программе мер по переходу к низкоуглеродному развитию» определены ключевые секторы экономики (выработка электроэнергии, тепловой энергии, секторы жилищного строительства и оказания коммунальных услуг), которые являются основными источниками выбросов парниковых газов в Узбекистане. В этой связи укрепление институционального потенциала и совершенствование нормативно-правовой базы сектора возобновляемой энергетики крайне важны для достижения этих долгосрочных ЦУР.

Для удовлетворения этих потребностей в финансировании и целей политики требуется скоординированный и согласованный подход, который предусматривает использование частных финансов, проведение секторальных нормативно-правовых реформ и стимулирование мер по восстановлению после COVID-19. Практическая реализация ИНМФ будет в значительной степени способствовать осуществлению этого за счет задействования межведомственного совета по вопросам изменения климата под председательством заместителя премьер-министра, с тем чтобы объединить эти различные заинтересованные стороны и оказать поддержку обсуждениям на высоком уровне и координации вопросов изменения климата и проектов в рамках Механизма чистого развития.

ПОТРЕБНОСТИ И ПРИОРИТЕТЫ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦУР

До кризиса, вызванного COVID-19, МВФ оценивал объем необходимых Узбекистану *дополнительных* ежегодных расходов для достижения ЦУР в социальном и инфраструктурном секторах к 2030 году примерно на уровне 7,9% ВВП (3,4% ВВП для ЦУР 3 - здравоохранение, 2,4% ВВП для ЦУР 9 - дорожная инфраструктура, 1,0% ВВП для ЦУР 6 - вода, 0,8% ВВП для ЦУР 7 - электроэнергия, и 0,3% ВВП для ЦУР 4 - образование).

В настоящее время Узбекистан также сталкивается с наибольшими потребностями в развитии инфраструктуры в регионе. Дорожный сектор демонстрирует значительное отставание в проведении технического обслуживания в размере 1 млрд долл. США в год

¹¹ Партнеры по развитию поддержали строительство крупнейшей солнечной электростанции (100 МВт) в Центральной Азии. Планируется, что благодаря двум дополнительным солнечным электростанциям аналогичной мощности доля солнечной энергии в общем энергетическом балансе страны возрастет до 6% к 2030 году.

(ЦУР 9.1)¹² (ОЭСР, 2019b). По оценкам ЭСКАТО (2019)¹³, потребности в дополнительных инвестициях в инфраструктуру в области чистой воды и санитарии, транспорта и ИКТ, наряду с расходами на повышение устойчивости к изменению климата, составляют около 4,6% ВВП. Энергетический сектор (ЦУР 7) также сталкивается с проблемой большой неэффективности, что обходится экономике в 1,5 млрд долл. США в год, в то время как расходы, связанные с низким качеством существующей инфраструктуры водоснабжения и ирригации (ЦУР 6 и ЦУР 2.4), составляют до 8% ВВП в год (Всемирный банк, 2016). Фонд реконструкции и развития Узбекистана и Республиканский дорожный фонд финансируют важную долю централизованных инвестиций Правительства РУз.

Неэффективная инфраструктура является сдерживающим препятствием для экономической диверсификации и роста Узбекистана. Пересмотр Инвестиционной программы в сторону финансирования инфраструктурных проектов самого высокой приоритетности, которые предоставляют возможности для развития предпринимательства и обеспечения занятости населения в рамках мер реагирования на кризис, вызванный COVID-19, дает возможность устранить наиболее серьезные инфраструктурные ограничения, с тем чтобы обеспечить более экологичное и более прочное восстановление. Такие усилия выигрывают от разработки целостной и скоординированной среднесрочной программы восстановления.

Ожидается также, что демографические тенденции будут способствовать росту потребностей в социальных расходах. Например, до пандемии МВФ подсчитал, что в 2015–2030 годах необходимое увеличение в пенсионных расходах составит, по оценкам, 4,0% ВВП (ЦУР 1.3 и ЦУР 10), а в расходах на здравоохранение – 0,6% ВВП (ЦУР 3) (МВФ, 2019). Кроме того, несмотря на стремительный рост доходов на душу населения и сокращение масштабов бедности до пандемии, страна сталкивается с повсеместным региональным неравенством и отстает от сопоставимых стран региона в области развития человеческого потенциала (ЦУР 10). Потребуется также дополнительные инвестиции в возобновляемые источники энергии и меры по повышению энергоэффективности для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, а также для обеспечения средств к существованию в сельских районах (ЦУР 7.2 и ЦУР 13).

Несмотря на методологические ограничения этих видов сравнительного анализа затрат на ЦУР, они все же показывают, что устранение дефицита финансирования потребует значительных дополнительных и устойчивых усилий по мобилизации ресурсов, как государственных, так и частных. Кроме того, эти оценки, сделанные до COVID-19, вероятно, получились слишком оптимистичными: устранение внешнего шока и внутреннего воздействия COVID-19, как ожидается, потребует дополнительного внешнего финансирования в размере около 4 миллиардов долл. США (7% ВВП) по данным МВФ (2020).

Сильное давление на бюджет, связанное с кризисом, вызванным COVID-19, угрожает бюджетному пространству для социальных расходов в среднесрочной перспективе (Блок 2). Поэтому одной из основных мыслей этой ОФР является важность защиты социальных расходов в условиях дефицита ресурсов и конкурирующих приоритетов расходов для защиты прогресса страны в достижении ЦУР. В ответ на это, пакет стимулов Правительства РУз в связи с COVID-19 включает в себя ряд мер по быстрому увеличению социальных расходов.

¹² К 2030 году пропускная способность дорожной инфраструктуры должна увеличиться на 486%, а к 2050 году – на 1365%, чтобы соответствовать ожидаемому объему грузов, которые будут проходить через Узбекистан. Ожидается, что к 2050 году доля автодорожных перевозок увеличится на 50% с менее чем 30% в 2015 году.

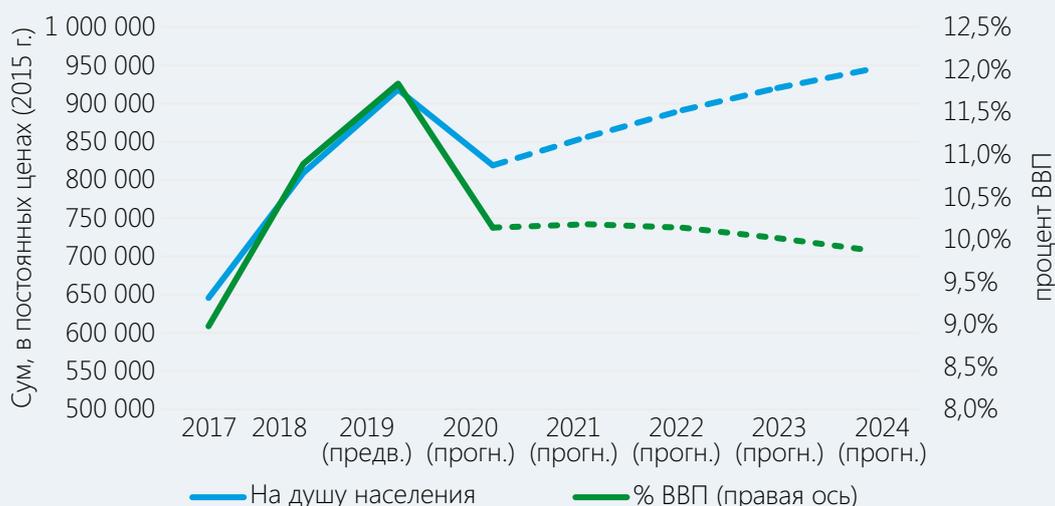
¹³ <https://www.unescap.org/publications/economic-and-social-survey-asia-and-pacific-2019-ambitions-beyond-growth>

БЛОК 2. НЕОБХОДИМОСТЬ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Пандемия COVID-19 оказывает значительное воздействие на экономику Узбекистана, снижая рост и создавая дополнительные потребности во внешнем финансировании и в покрытии расходов бюджета. Даже при оптимистичном сценарии, при продолжении роста в 2021 году бюджетно-налоговой политике вероятно потребуются несколько лет на то, чтобы справиться с влиянием пандемии на государственные финансы Узбекистана. Это преобразует сам характер более широкого обсуждения финансирования ЦУР. В ближайшем, вероятно, более суровом финансовом будущем приоритеты смещаются в сторону финансирования более эффективного восстановления после кризиса, вызванного COVID-19. Это ставит под угрозу финансирование ЦУР из-за потенциального сокращения расходов для покрытия дефицита бюджета в грядущие годы.

В нашем анализе раскрывается потенциальное воздействие пандемии на доступные социальные расходы на душу населения и как доли ВВП на 2020 год и последующий период по сценарию развития без существенных изменений (исходя из последних имеющихся макроэкономических прогнозов МВФ). Это наглядно демонстрирует, что при сохранении доли расходов на социальные нужды на уровне 2020 года до COVID-19, доступный объем социальных расходов на душу населения восстановится до уровня 2019 года только к 2023 году (Диаграмма 4). В то же время, ожидается, что доля социальных расходов в процентах от ВВП к 2024 году медленно снизится до уровня ниже 10% ВВП. Таким образом, данная ОФР указывает на необходимость дополнительного детального анализа давления COVID-19 на социальные расходы и государственный бюджет в рамках целостной стратегии Правительства РУз по финансированию восстановления после COVID-19.

Диаграмма 4. Прогнозируемое воздействие пандемии COVID-19 на социальные расходы



Источник: Расчеты автора, основанные на данных Минфина и МВФ.

Примечание: До начала кризиса, вызванного COVID-19, 49,6% государственного бюджета на 2020 год планировалось потратить на социальные расходы (65 049 млрд сум). Эта доля была применена к прогнозу консолидированного государственного бюджета (согласно последним прогнозам МВФ, которые учитывают воздействие кризиса, вызванного COVID-19, на государственные доходы). Для корректировки инфляции использовались постоянные цены (базовый год - 2015).

Нынешних объемов государственных инвестиций со стороны Правительства РУз будет недостаточно для преодоления этого дефицита финансирования. В 2018 году консолидированные государственные капитальные расходы - как бюджетные, так и внебюджетные - составили 5,2% ВВП (Всемирный банк, 2019). Это ниже показателя в 7,7% ВВП у сопоставимых стран в регионе и нижнего предела уровня государственных инвестиций, который, как указано в докладе Комиссии по экономиче-

скому росту¹⁴, является характерной чертой быстроразвивающихся стран. Поэтому существенное увеличение объема государственных инвестиций потребует как мобилизации дополнительных государственных поступлений, так и повышения эффективности расходов. Пандемия COVID-19 усложняет мобилизацию дополнительных внутренних поступлений в краткосрочной перспективе (см. следующую главу).

Кроме того, для того чтобы капитальные затраты превратились в производственный капитал, необходимо укрепить правовые, институциональные и процедурные элементы управления государственными инвестициями. По оценкам ЭСКАТО (2019), совокупная экономия до 50% может быть достигнута в инвестициях в инфраструктуру за счет усиления оценки проектов, их отбора и управления ими, координации между ветвями власти и постоянного притока ресурсов на техническое обслуживание¹⁵. Совершенствование управления государственными инвестициями может способствовать активизации позитивного взаимодействия по всем ЦУР¹⁶, что приведет к сокращению долгосрочных инвестиций, необходимых для достижения этих целей. Верно и обратное. Если Узбекистан не обеспечит, чтобы прогресс в одной области не достигался за счет другой, потребности в долгосрочных инвестициях могут еще больше увеличиться.

Некоторые государственные услуги и ЦУР по своей природе зависят от государственного финансирования, например, образование, здравоохранение, адаптация к изменению климата и сохранение окружающей среды, в то время как другие предлагают больший потенциал для частного финансирования - секторы инфраструктуры, например, информационно-коммуникационные технологии, энергетика и возобновляемые источники энергии. Установление приоритетов для каждого типа потоков финансирования потребует более глубокого понимания степени согласованности с ЦУР каждого потока финансирования и их вклада в достижение результатов развития Узбекистана. Укрепление систем мониторинга политики в области финансирования позволило бы устранить этот важный пробел в знаниях (см. Аспект 4) и помочь понять оптимальное распределение и приоритетность финансирования ЦУР.

Практическая реализация ИНМФ обеспечит стратегическое руководство в отношении различных потоков государственного и частного финансирования, которые могут быть мобилизованы для выполнения задач национальных ЦУР в соответствии со сравнительными преимуществами различных финансовых потоков и заинтересованных сторон. Это могло бы способствовать формированию основанного на фактических данных национально-го консенсуса в отношении идеального сочетания финансирования, наилучшим образом используя сравнительные преимущества каждого потока, с тем чтобы внести наилучший вклад в конкретные ЦУР в целях реализации Повестки дня на период до 2030 года. В данной ОФР содержится первоначальный обзор контекста финансирования развития Узбекистана и реальная оценка выявленных потребностей в финансировании (см. обзорную таблицу в Приложении 3).

¹⁴ Комиссия по экономическому росту. 2008. Доклад об экономическом росте. Доклад. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>. В докладе указывается, что правительства 13 успешных стран, которые были изучены, инвестировали 5-7% ВВП

¹⁵ Рассчитано для всех стран-членов ЭСКАТО. Учитывая очень слабые показатели Узбекистана в сфере государственного управления, потенциальная экономия от эффективности для Узбекистана, скорее всего, будет соответствовать этому порядку величин.

¹⁶ Например, конечные результаты в области здравоохранения зависят не только от услуг в области здравоохранения, но и от качества питания, воды, санитарии и воздуха; таким образом, инвестиции в эти другие области могут принести сопутствующие выгоды здравоохранению.

АСПЕКТ 1: ОЦЕНКА ПОТОКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

Финансирование играет решающую роль в достижении национальных конечных результатов в области развития и в реализации Повестки дня на период до 2030 года. Узбекистану необходимо будет мобилизовать должный объем и сочетание всех ресурсов – государственных и частных, внутренних и международных – с обеспечением максимального синергизма и минимизации рисков.

Этот первый аспект аналитической структуры ОФР анализирует тенденции финансирования Узбекистана. Он выстраивает как можно более полную картину имеющихся государственных и частных ресурсов, потоков и финансовых инструментов (Блок 3). Он сначала представляет перспективы финансирования в рамках всех доступных потоков финансирования развития в Узбекистан и рассматривает их в широком контексте с известными потребностями в финансировании для достижения ЦУР. Затем он рассматривает каждый отдельный поток финансирования развития и основных действующих лиц. Выводы, содержащиеся в этой главе, являются основой для составного элемента «Оценка и диагностика» ИНМФ.

БЛОК 3. ЧТО ВКЛЮЧАЕТ В СЕБЯ ОФР В РАМКАХ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ?

В рамках ОФР проводится уникальный целостный анализ государственных и частных финансов в его самом широком смысле. Финансирование развития, анализируемое в рамках ОФР, может быть сгруппировано в четыре широкие категории в зависимости от того, является ли оно государственным или частным по своему характеру и происходит ли оно из внутренних или международных источников:

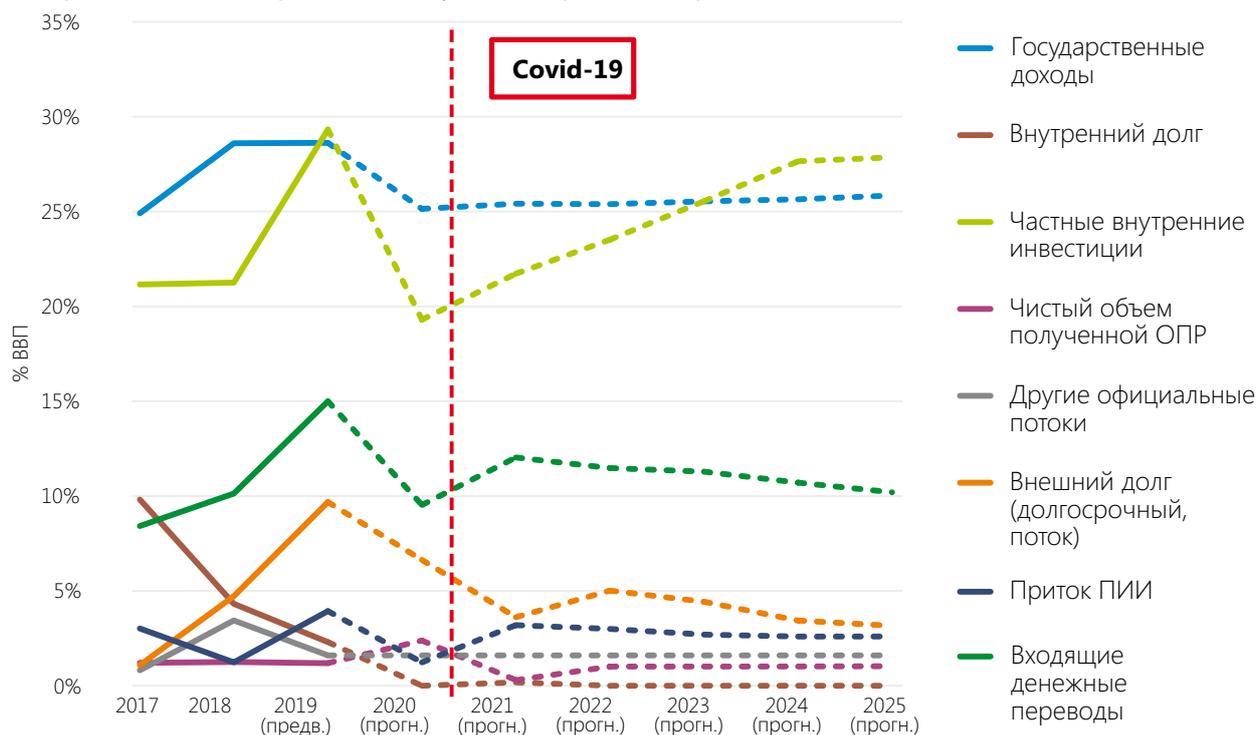
- Внутреннее государственное: государственные ресурсы, которые происходят из внутренних источников, например, государственные поступления, не связанные с грантами, и государственные заимствования из внутренних источников
- Внутреннее частное: ресурсы частного сектора, которые происходят из внутренних источников, например, заимствования частного сектора из внутренних источников и внутренняя филантропия или расходы ННО.
- Международное государственное: государственные ресурсы, которые происходят из международных источников, включая ОПР, сотрудничество Юг-Юг, другие официальные потоки из стран-доноров, заимствования у иностранных двусторонних и многосторонних учреждений и иностранных частных организаций, получателем или гарантом которых является государство.
- Международное частное: ресурсы частного сектора, которые происходят из международных источников, например, ПИИ, портфельные инвестиции (акционерный капитал), частные заимствования из международных источников, денежные переводы и международная филантропия или расходы МНПО

Следует понимать, что не все это доступное финансирование способствует достижению реальных результатов развития в стране. Поэтому в рамках ОФР анализируются существующие системы мониторинга эффективности, которые позволяют увязать конкретные потоки финансирования с намеченными результатами развития.

ОБЗОР ОБЩЕГО ОБЪЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

На Диаграмме 5 представлены динамика и прогнозы по каждому из потоков финансирования развития в Узбекистане. Эти прогнозы учитывают вероятное воздействие кризиса, вызванного COVID-19, на каждый из этих потоков на основе последних имеющихся

Диаграмма 5. Обзор потоков финансирования развития, Узбекистан



Источники: Расчеты автора на основе данных МВФ, ОЭСР, Министерства финансов Узбекистана и Всемирного банка.

Примечание: Оценки и прогнозы учитывают воздействие COVID-19 по последним доступным данным МВФ на май 2020 года. Подробную информацию о гипотезах для оценок и прогнозов на период с 2019 года и далее см. в Приложении 2.

данных из национальных и международных источников. Эта диаграмма дает «большую картину» динамики потоков финансирования развития в Узбекистане. В данной главе приводится более подробная оценка каждого из этих потоков финансирования развития. Важно отметить, что эти графики начинаются в 2017 году ввиду отсутствия достаточных временных рядов для анализа тенденций до 2017 года.¹⁷ (В иллюстративных целях в Приложении 2 приводятся таблицы данных, начинающихся с 2013 года)

Государственные доходы традиционно являются крупнейшим источником финансирования развития в Узбекистане. В 2018 году они составили 27,8% ВВП по сравнению с 30,3% в 2013 году (Диаграмма 5). Власти могут с большей легкостью распределять потоки государственного финансирования для достижения своих предполагаемых конечных результатов в области развития, чем потоки частного финансирования, на распределение и использование которых власти могут оказывать лишь косвенное влияние. Поэтому одним из важнейших аспектов любого ИНМФ является максимизация воздействия государственных расходов на развитие за счет повышения его эффективности и согласованности с ЦУР.

Сильный рост частных внутренних инвестиций в 2019 году¹⁸ был обращен вспять в 2020 году под воздействием кризиса, вызванного COVID-19. Исходя из расчетов автора с использованием прогнозов МВФ в отношении формирования валового основного капитала на 2020-2025 годы, объем частных внутренних инвестиций, по прогнозам, увеличится в относительном размере. Однако финансирование со стороны частных внутренних инвестиций, вероятно, переоценивает реальный вклад внутренних

¹⁷ В Аспекте 4 освещаются основные недостатки национальной экосистемы данных Узбекистана.

¹⁸ Дано приближенное значение на основе формирования валового основного капитала частным сектором.

коммерческих инвестиций в страну, так как вклад государственных предприятий (ГП) составляет около 40% ВВП Узбекистана¹⁹. Отсутствуют агрегированные данные, которые позволили бы легко выделить вклад ГП в финансирование развития и отделить их от коммерческих инвесторов.

Прямым следствием этого важного участия государства в экономике является то, что Правительство РУз может оказывать существенное влияние на использование значительной доли доступного ему общего объема финансирования развития (сумма государственных расходов и контролируемых госпредприятиями частных инвестиций). В связи с этим возникает важный вопрос прозрачности того, как Правительство РУз осуществляет управление своими ГП и их мониторинг в отношении их вклада в достижения целей устойчивого развития.

Одним из важных выводов данной ОФР является устойчивый рост денежных переводов как третьего по величине потока финансирования развития в Узбекистане. Предполагается, что они будут по-прежнему превышать объем ПИИ, внешней задолженности и ОПР вместе взятых. Это указывает на решающую роль, которую могут играть денежные переводы в финансировании мер по восстановлению после COVID-19, и на подход к максимизации их воздействия на развитие.

Совокупное финансирование развития

В 2018 году общий объем потоков финансирования развития в Узбекистане составил 37,4 млрд долл. США²⁰, что составило 74% ВВП (см. Приложение 1). Осторожные оценки на 2019 год указывают на значительное увеличение общего объема финансирования

Диаграмма 6. Перспективы для различных категорий финансирования развития, Узбекистан



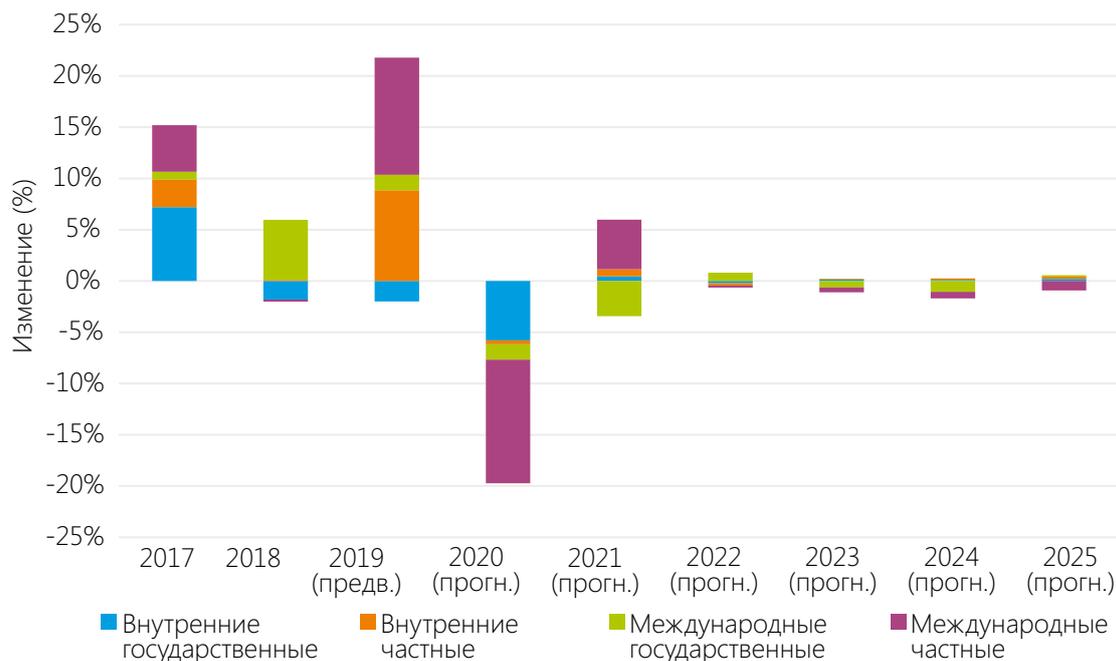
Источники: Расчеты автора на основе данных МВФ, Министерства финансов, ОЭСР и ВБ.

Примечание: Подробную информацию о структуре совокупных финансовых потоков, источниках, оценках и прогнозах можно узнать в Приложении, посвященном методологии. Оценки и прогнозы учитывают воздействие COVID-19 по последним доступным данным МВФ на май 2020 года

¹⁹ Инвестиции ГП включены в эти данные о частных инвестициях, приближенное значение которых дано на основе формирования валового основного капитала частным сектором.

²⁰ Примерно эквивалентно 300 000 млрд сум.

Диаграмма 7. Вклад в развитие финансирования развития



Источники: Расчеты автора на основе данных МВФ, Министерства финансов, ОЭСР и ВБ.

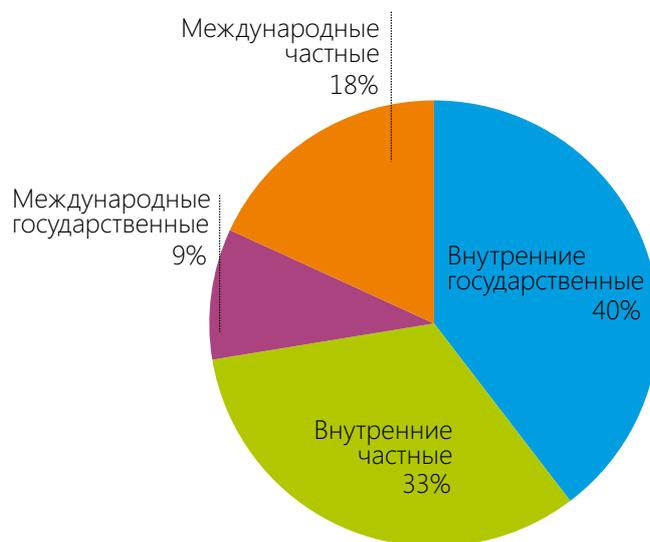
Примечание: Оценки и прогнозы учитывают воздействие COVID-19 по последним доступным данным МВФ на май 2020 года.

развития до 94% ВВП, обусловленное притоком международных частных инвестиций (ПИИ и денежные переводы) и ростом внутренних частных инвестиций (Диаграмма 6). Однако прогнозируется, что кризис, вызванный COVID-19, временно обратит вспять эту позитивную тенденцию. На основе данных МВФ и расчетов автора, в данной ОФР прогнозируется снижение объема потоков финансирования развития до 74% ВВП в 2020 году и сохранение его в среднесрочной перспективе на уровне около 77% ВВП.

С 2017 года в структуре доступного финансирования развития в Узбекистане наблюдаются значительные изменения (Диаграмма 7). Доля международных государственных финансов, главным образом ОПР и международного государственного долга, значительно возросла после начала крупных экономических реформ и изменений во внешней политике. Экономические показатели России существенно влияют на денежные переводы. Приток ПИИ также был неустойчивым и ниже ожиданий, хотя тенденции, предшествовавшие COVID-19, свидетельствовали о том, что иностранные инвестиции начинали расти.

Внутренние финансовые потоки, как государственные, так и частные, доминируют в общем объеме доступного финансирования развития в Узбекистане.

Диаграмма 8. Структура потоков финансирования развития (2017-2020 годы), Узбекистан



Источники: Расчеты автора на основе данных МВФ, Министерства финансов, ОЭСР и ВБ.

Вместе они составили более трех четвертей от общего объема финансирования развития за период 2017-2020 годов.

Данная ОФР показывает тенденцию роста потоков финансирования развития с началом обширной программы реформ в стране. Пандемия COVID-19 резко остановила эту тенденцию, поскольку она серьезно сказалась на частных финансовых потоках, которые лежали в основе недавнего роста объема доступного финансирования развития:

- Осторожные прогнозы в отношении общего объема потоков финансирования развития на 2020 год указывают на его абсолютное снижение в 2020 году на 17% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, что эквивалентно 9,3 млрд долл. США.
- На сокращение объема денежных переводов, ПИИ и притока портфельных инвестиций приходится 62% этого снижения. Усилия по привлечению иностранных инвестиций – в рамках реализации проектов ГЧП и предстоящего начала реализации масштабной стратегии реформирования и приватизации ГП – будут подорваны из-за крайне неопределенного экономического состояния. Денежные переводы страдают от глобального экономического спада и режима изоляции.
- Прогнозируется, что налоговые поступления снизятся на 2,5 процентных пункта ВВП. По оценкам, около двух третей потерь налоговых поступлений связаны с прямым экономическим воздействием кризиса, вызванного COVID-19, а остальная часть – с объявленными мерами по облегчению налогового бремени. Карантинные и ограничительные меры приводят к значительному сокращению экономической активности и, как следствие, снижению ожидаемых налоговых поступлений. Антикризисные меры, такие как отсрочка от уплаты налогов, уплата частями и освобождение от уплаты налогов, также приведут к снижению налоговых поступлений в 2020 году.
- С другой стороны, консолидированный пакет финансовой поддержки со стороны ООН и МФИ на сумму 3,5 млрд долл. США, что эквивалентно 7,8% общего объема финансирования развития в 2020 году, смягчил сокращение общего объема финансирования развития и поддержал насущные потребности Правительства РУз в финансировании.

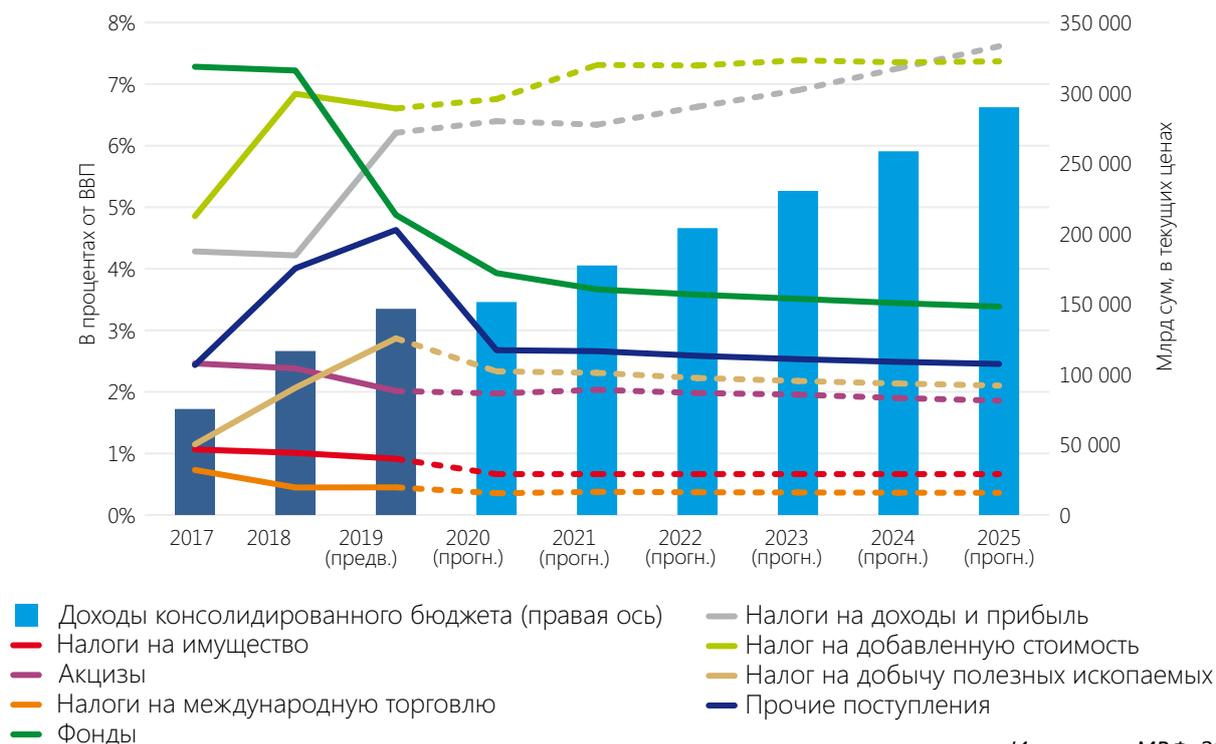
ВНУТРЕННИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ

В этом подразделе дается оценка тенденций внутреннего государственного финансирования, включая государственные доходы и внутренний государственный долг.

Государственные доходы

В 2019 году консолидированные государственные доходы (налоговые поступления, неналоговые поступления и взносы в фонд социального страхования) в Узбекистане оценивались в объеме 146 548 млрд сум (Диаграмма 9). Это эквивалентно 28,6% ВВП по сравнению с 24,9% ВВП в 2017 году. В 2018-2019 годах власти провели масштабные налоговые реформы, направленные на стимулирование экономической активности, поддержку более эффективного сбора поступлений и упрощение налогового администрирования. Несмотря на снижение налоговых ставок, налоговая реформа значительно улучшила соблюдение налоговых обязательств, что позволило сохранить тот же объем налоговых поступлений на уровне 28,6% ВВП в 2019 году. Более высокие цены на сырьевые продукты также способствовали росту государственных доходов в 2019 году.

Диаграмма 9. Структура государственных доходов, Узбекистан



Источник: МВФ, 2020.

Примечание: прогнозы с учетом воздействия COVID-19.

По оценкам, в 2020 году консолидированный показатель доходной части ВВП сократится с 28,6% ВВП в 2019 году до 25,1% ВВП в 2020 году. По прогнозам МВФ, до 2025 года объем консолидированных государственных доходов останется на уровне ниже 26% ВВП. Однако эти цифры не включают в себя все поступления и расходы многих внебюджетных фондов и ГП, которые еще не консолидированы в бюджет. Например, по оценкам Всемирного банка (2019 год), объем консолидированных государственных расходов, в том числе внебюджетных, составил 35,2% ВВП в 2018 году. Власти ввели в свой бюджет на 2020 год показатель «общий фискальный баланс» для полного учета общих государственных доходов.

Налог на добавленную стоимость (НДС) является крупнейшим компонентом структуры налоговых поступлений Узбекистана. Поступления от уплаты НДС и акцизные пошлины составляют приблизительно 80% от косвенных налогов. Эти налоги, как правило, являются регрессивными и оказывают несоразмерное воздействие на беднейшие слои населения и предприятия неформального сектора. С 1 января 2019 года Узбекистан перешел на плоскую шкалу подоходного налога.

Значительная часть «утечек» из бюджетного пространства правительства в Узбекистане приходится на многочисленные налоговые стимулы и льготы. Составляя 6,4% от ВВП в 2018 году, они представляли собой почти треть от поступлений в бюджет (ВБ, 2019). Согласно общему направлению политики и целевого кредитования, наибольшая доля налоговых стимулов в Узбекистане предоставляется секторам производства (в основном, производство автомобилей), горнодобывающей промышленности и финансов²¹. Важным моментом является то, что они были введены без проведения анализа затрат и результатов и в обход установленного парламентского процесса. В

²¹ Органы власти сообщают о том, что 17 246 предприятий воспользовались налоговыми льготами на сумму 9,3 млрд сум в виде налоговых льгот, установленных в Налоговом кодексе, в то время как 21 355 предприятий воспользовались налоговыми льготами на сумму 6,4 млрд сум в виде налоговых льгот, предоставленных решениями правительства (ВБ, 2019)

последние годы были приняты значительные меры, направленные на упорядочение налоговых льгот и освобождения от налогов. Потребуется дальнейший прогресс в создании высококачественной системы мониторинга. В целях поддержки восстановления после COVID-19 могут быть рассмотрены временные налоговые льготы для важнейших областей деятельности.

Текущие крупные реформы системы налогообложения направлены на снижение налогового бремени на МСП и упрощение соблюдения налоговых обязательств. Меры бюджетно-налоговой политики включали в себя унификацию налогового бремени на малые и крупные предприятия, унификацию ставок налога на прибыль юридических лиц, налога на прибыль физических лиц, социального налога до 12 процентов, нормирование платежей по НДС, снижение числа прямых налогов и обязательных платежей, улучшение процедур налогового администрирования. Административные усовершенствования включают в себя создание портала электронных государственных налоговых услуг, запущенного Государственным налоговым комитетом с целью взаимодействия и повышения грамотности налогоплательщиков посредством инициативы «Бюджет для граждан». Данные совокупные улучшения способствовали постепенному повышению рейтинга Всемирного банка по индикатору «Налогообложение» с 52,3 в 2015 году до 69,9 в 2020 году. Хотя платить налоги стало легче, они по-прежнему требуют больших затрат времени (Всемирный банк, 2019).

Доходы местных бюджетов

В Узбекистане местные органы власти²² выступают в качестве расширения центрального правительства и играют важную роль в оказании государственных услуг в Узбекистане. В период 2013-2019 годов они исполнили около 34% государственных расходов на национальном уровне (56% от общего объема государственных расходов при исключении внебюджетных счетов). Местные расходы сконцентрированы на образовании (43%), здравоохранении (21%) и общих государственных услугах (15%). Капитальные затраты составили всего 7% от общего объема местных расходов (Всемирный банк, 2019).

Помимо местных налогов (фиксированных поступлений) местные бюджеты финансируются за счет i) перечисления доходов и расходов между уровнями бюджета, а также ii) межбюджетных трансфертов в виде субсидий, трансфертов поступлений, государственных субсидий, межведомственных расчетов и целевых социальных трансфертов. В 2020 году фиксированные поступления составили 46% от общего объема запланированных местных расходов во всех регионах, а трансферты поступлений составили 39% (Правительство РУз, 2020). Субсидии на цели выравнивания покрывают оставшийся дефицит финансирования для конкретных регионов.

Местные налоги составляют оставшуюся часть доходов местных бюджетов, главным образом это налог на бензин, налог на имущество и земельный налог в сельском хозяйстве. Налоги на недвижимость составили 18,5% местных налоговых поступлений, что является одним из самых высоких показателей среди стран Европы и Азии со схожим охватом сектора местных органов власти. В 2016 году он составлял 1,3% от объема ВВП, что является высоким показателем на международном уровне.

На сегодняшний день распределение межбюджетных трансфертов является сложным и весьма дискреционным. Критерий сбалансированного бюджета стимулировал регионы завышать свои запланированные расходы, занижая при этом доходы. Кроме

²² Под местными органами власти здесь понимаются органы власти 12 областей (вилоятов), одной автономной республики (Республика Каракалпакстан) и одного города центрального подчинения (Ташкент); и (iii) 40 городов или городских районов и 162 сельских района, которые далее подразделяются на города и села.

того, местные органы власти не получали информацию о распределении бюджета до Указа Президента с утверждением ассигнований. Эта система подрывает подотчетность и эффективность использования ресурсов на местном уровне (Всемирный банк, 2019).

Кроме того, органам местной власти не разрешается исполнять бюджет с дефицитом. Они могут увеличить свои расходы, только если их сборы поступлений превысят прогнозируемую сумму, принятую в указе о бюджете. Они также не могут давать гарантии в пользу третьих сторон или выдавать бюджетные кредиты негосударственным предприятиям или физическим лицам. Местные органы власти могут привлекать краткосрочные кредиты от более высоких уровней власти, выплачиваемых к концу финансового года; они не могут заимствовать средства из других источников.

«Бюджет для граждан» на 2020 год свидетельствует о решительном намерении Правительства РУз внедрить более прозрачную систему межбюджетных трансфертов. Всемирный банк (2019) рекомендует повысить предсказуемость трансфертов путем внедрения механизмов распределения трансфертов на основе внедрения заранее установленных правил, пересмотра и уточнения установления уровня расходов по уровням власти, и предоставления большего уровня налогово-бюджетной автономии местным органам власти.

Государственные предприятия

Фонд реконструкции и развития Узбекистана (ФРРУ)²³ является крупнейшим в стране государственным фондом развития. Правительство РУз учредило ФРРУ в 2006 году с целью стерилизации и аккумуляции поступающих средств в иностранной валюте, хотя официальная цель ФРРУ заключается в предоставлении займов под государственную гарантию и осуществлении инвестиций в акционерный капитал в стратегических секторах внутренней экономики. ФРРУ дает возможность получения заемного финансирования для ГП для проектов модернизации и технического перевооружения в секторах, которые имеют стратегическое значения для экономики Узбекистана. Он также является основным источником капитализации государственных банков (ГБ). Все займы ФРРУ требуют одобрения со стороны правительства. Повышение прозрачности в отношении масштабов и характера деятельности ФРРУ значительно повысит понимание его вклада в результаты развития Узбекистана.

ГП²⁴ в Узбекистане доминируют и оказывают значительное влияние на показатели многих секторов экономики, включая природные ресурсы, энергетику, обрабатывающую промышленность, телекоммуникации, транспорт и сельское хозяйство. Всеобъемлющие и надежные данные о доле ГП в ВВП, секторальной и региональной добавленной стоимости, занятости и экспорте отсутствуют (Аджвад и др., 2014).

ГП в Узбекистане традиционно рассматриваются в качестве ключевого инструмента достижения целей промышленной политики страны. Это в значительной степени обусловило нынешнюю структуру промышленных секторов Узбекистана, которые обычно характеризуются крупным отраслевым холдингом или ГП в форме акционерного общества с мандатом на управление портфелем ГП, осуществляющих деятельность в

²³ Фонд реконструкции и развития Республики Узбекистан, учрежденный в 2006 году, является ключевым финансовым институтом при Кабинете Министров Республики Узбекистан и призван проводить структурную и инвестиционную политику. Высшим руководящим органом Фонда является Совет по управлению Фондом под руководством Премьер-министра Республики Узбекистан.

²⁴ Законодательство Узбекистана не дает официального определения термина «государственное предприятие», и поэтому никаких конкретных пороговых значений собственности, определяющих предприятие как «государственное», не существует. Большинство крупных ГП в стране зарегистрированы в качестве акционерных обществ, большинство из которых обычно полностью принадлежит государству.

секторе, на мониторинг или надзор за деятельностью частных предприятий, а также на реализацию государственной политики развития сектора (Институт АБР, 2020).

Многие нефинансовые ГП предоставляют товары и услуги потребителям или другим ГП по ценам ниже уровня окупаемости их издержек, устанавливаемым государством без компенсации бюджетных субсидий. Эта практика подрывает равные условия для развития частного сектора. Около 90% ГП являются монополиями в своих соответствующих отраслях и при наличии административно устанавливаемых цен, у них отсутствует необходимая мотивация для повышения операционной эффективности. Правительство также требовало от ГП осуществления видов деятельности, по которым затраты не возмещались, и которые не относятся к их основной сфере деятельности, такие как строительство детских садов, спортивных или медицинских учреждений, среди прочего. Таким образом, в ходе структурной реорганизации потребуется оказание открытой финансовой поддержки малоимущим или уязвимым группам населения, которая должна заменить поддержку такому населению, зачастую предоставляемую через ГП, в том числе за счет установления цен на продукцию ГП на уровне ниже окупаемости издержек (Всемирный банк, 2019).

ГП также выполняют многие проекты, финансируемые из бюджета в рамках государственной инвестиционной программы. Сюда входят инвестиции в железные дороги, электрификацию железных дорог, приобретение самолетов и другое.

Для финансирования этих целей в области развития ГП получают чрезмерную поддержку со стороны правительства, которая составляет более трети консолидированных государственных расходов и не включается в бюджет. В то время как прямые бюджетные субсидии для ГП являются скромными (в размере 1% ВВП), объем перекредитования государственными банками (ГБ), субсидируемые из ФРРУ и правительством, составляет 4% ВВП в год. Квазифискальные потери ГП составляют по крайней мере 6% ВВП, в то время как целевые налоговые расходы ГП составляют еще около 6% ВВП. Данные обширные меры бюджетной поддержки ГП направлены на капиталоемкие отрасли промышленности, которые создают относительно мало рабочих мест и привлекают небольшой объем прямых иностранных инвестиций (ВБ, 2019).

ГБ также предоставляют значительные льготные кредиты для ГП. Они осуществляют перекредитование средств, предоставляемых из ФРРУ, правительством (на строительство жилья) или международными финансовыми институтами. ФРРУ предоставляет кредиты четырем ГБ по кредитным линиям для льготного кредитования согласно государственным приоритетам. Правительство предоставляет кредиты по льготным ставкам одному из ГБ для жилищного строительства и гарантирует около половины кредитов от ГБ для ГП, создавая скрытое условное обязательство для госбюджета (ВБ, 2019). Кредитование на льготных условиях в иностранной или национальной валюте составляет 55% от общего кредитного портфеля банков; половина из них предназначена для ГП, а остальная часть направляется на различные государственные программы, в том числе на жилищное строительство, программу стимулирования предпринимательства, для молодежи, крупных фермеров и другие. Три четверти льготного кредитования выдается в иностранной валюте. Данные условные обязательства по ГЧП и ГП, если их надлежащим образом не включить в балансовые отчеты правительства, могут повысить подверженность фискальным рискам.

ГП страдают от слабого управления, включая: (i) участие государственных чиновников в органах управления ГП, приводящее к конфликту интересов, (ii) отсутствие хорошо работающей системы управления инвестиционным процессом в ГП, (iii)

БЛОК 4. ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ГП В УЗБЕКИСТАНЕ

- Создать централизованную базу данных государственных предприятий с использованием хорошо продуманного определения ГП, а не только 100%-ная доля центрального правительства в уставном фонде.
- Раскрыть всю квазифискальную деятельность ГП и ГБ, признать всю поддержку для ГП/ГБ, четко прописать ее в бюджете и в их финансовой отчетности.
- Заменить квазифискальную и внебюджетную поддержку для ГП/ГБ явными субсидиями, поднять цены до уровня возмещения расходов и ввести поддержку уязвимым группам населения.
- Провести реструктуризацию ГП и ГБ, начиная с безотлагательного ужесточения бюджетных ограничений, реорганизации корпоративного управления и введения четких критериев эффективности.
- Внедрить международные стандарты бухгалтерского учета и банкротства для всех ГП.
- Осуществить дальнейшую приватизацию.

Источник: Обзор государственных расходов Всемирного банка (2019)

непрозрачность управления ГП и отсутствие регулярного анализа их эффективности, и (iv) неэффективность системы обучения персонала и управления ГП, особенно в области корпоративного управления. Наблюдается периодическое накопление неплатежей и задолженности между предприятиями и регулярная реструктуризация их обязательств перед ГБ и госбюджетом; правительство также указывает на слабую финансовую дисциплину. В Блоке 4 перечислены варианты политики по совершенствованию управления ГП.

Эволюция вклада ГП в государственные доходы неоднозначна: с одной стороны, на их долю приходится значительная часть легко собираемых налоговых поступлений, а с другой стороны, они пользуются целым рядом привилегий, включая субсидии на промежуточные факторы производства и льготный доступ к кредитам, что позволяет им снизить налоговое бремя. Таким образом, темп и последовательность реформирования государственной поддержки госпредприятий, вероятно, повлияет на динамику поступлений в среднесрочной перспективе.

Доходы от приватизации государственных предприятий

После распада СССР Узбекистан и большинство других республик Центральной Азии придерживались политики постепенной трансформации. Однако после мелкомасштабной приватизации в начале 1990-х годов не последовала крупномасштабная приватизация и реформирование контролируемых государством компаний. Секторы горнодобывающей промышленности и энергетики, которые вносят важный вклад в экспортные поступления и средства в иностранной валюте, по-прежнему твердо остаются в руках государства.

В 2019 году Правительство РУз запустило новую волну приватизации. На основе опыта Сингапура, Соединенных Штатов, Люксембурга и Норвегии были применены принципы «Yellow Pages Rule»²⁵ (правило желтых страниц) для определения того, какие ГП приватизировать. Перед Агентством по управлению государственными активами (АУГА)²⁶ была поставлена задача ускорить приватизацию и укрепить систему

²⁵ Там, где может работать частный сектор, функционирование ГП должно быть ограничено. ГП могут существовать только там, где нет другой возможности обеспечения национальной безопасности, обороны государства, защиты интересов общества, содержания стратегических государственных объектов.

²⁶ Агентство было создано в январе 2019 года Указом Президента (№ УП-5630 от 14 января 2019 года) для управления государственными активами. Более подробно см. <http://davaktiv.uz>

корпоративного управления ГП до их приватизации. На его сайте перечислены более 400 компаний, которые проходят процесс реструктуризации. Ежегодные доходы от приватизации, которые указываются в бюджете как поступления в приватизационный инвестиционный фонд, прогнозируется на уровне 223 млрд сум (МВФ, 2020) на 2020 и 2021 годы и, как ожидается, постепенно возрастут до уровня 273 млрд сум в год к 2025 году²⁷. Доходы от приватизации растут медленным темпом, и по-прежнему общая сумма поступлений остается незначительной по сравнению с прочими государственными доходами. Ежегодные доходы от приватизации прогнозируется на уровне 223 млрд сум (МВФ, 2020).

Помимо получения доходов, приватизация, как ожидается, также будет способствовать развитию узких и неликвидных рынков капитала в Узбекистане. ГП будут выставлены для приватизации посредством выпуска акций (IPO), предлагаемых на рынке капитала Узбекистана. Разработка возложена на Агентство по развитию рынка капитала²⁸. Рынки капитала могут в будущем выступить в качестве важного источника финансирования экономики путем сопровождения банковского финансирования для более крупных инновационных проектов с большими рисками. Они могут также создать условия для других типов инвесторов, включая частных инвесторов на ранних этапах развития компании и инвесторов в капитал, путем увеличения эффективных вариантов выхода из активов.

Приватизация связана с реальным риском передачи ресурсов небольшой группе представителей элиты со связями в правительстве. Для смягчения данного риска необходимо улучшение качества ограниченной и непоследовательной информации об активах, выставленных для приватизации, повышение прозрачности планов Правительства РУз по приватизации, наряду с более тесной координацией всех вовлеченных сторон.

Государственные расходы

Государственные расходы Узбекистана выше, чем у большинства соответствующих сопоставимых с ним стран, и примерно поровну распределены между бюджетными и внебюджетными расходами. Объем консолидированных государственных расходов по оценкам составил 31,2% от ВВП в 2019 году и прогнозируется на уровне 28,6% в 2020 году (МВФ, 2020).

Большой объем внебюджетных расходов является серьезным вызовом для эффективности и прозрачности государственных расходов. Внебюджетные расходы включают расходы оставшихся внебюджетных фондов (ВБФ)²⁹; внебюджетные счета бюджетных организаций; государственные инвестиционные расходы, финансируемые за счет иностранных займов на проекты; кредитование мер политики из средств ФРРУ, правительством и зарубежными кредиторами; и оценки квазифискальных потерь ГП. В 2020 году в Закон о бюджете впервые были включены 18 государственных целевых фондов, а также ресурсы ФРРУ (по сравнению с 3 государственными целевыми фондами в 2019 году).

Вместе с тем, что государственный сектор является крупным работодателем в Узбекистане, на заработные платы приходится самая значительная доля бюджетных

²⁷ Примерно 25 млн долл. США.

²⁸ Более подробно см. <https://www.cmda.gov.uz>

²⁹ Государственные целевые фонды созданы для проведения целевых операций правительства в различных секторах экономики. Число данных фондов недавно было сокращено с десяти до шести. Кроме того, существует более 30 внебюджетных фондов с функциями, направленными на широкий спектр социальных и экономических тем (Всемирный банк, 2019).

расходов, что составляет почти половину от государственного бюджета и около 11% ВВП. В связи с ростом обеспокоенности по поводу фискальной приемлемости для госбюджета выплаты заработной платы, органы власти планируют реформировать систему занятости и управления людскими ресурсами в государственных учреждениях в целях предоставления более эффективных государственных услуг по более доступным ценам. В основе этих проблем лежит преимущественно слабая гражданское администрирование, особенно на местном уровне. Без сопутствующего наращивания потенциала это ограничило административный потенциал, что является сдерживающим препятствием для эффективного внедрения потенциальных решений в области финансов с целью достижения ЦУР.

В 2018 году, почти через год после начала реформ, расходы бюджета существенно возросли и отражали рост бюджетных расходов на общественную инфраструктуру и увеличение расходов на социальные программы и развитие сельских районов (ВБ, 2019). Государственные инвестиции составили 4,0% ВВП в 2019 году (МВФ, 2020), при этом чуть менее половины из них были осуществлены из госбюджета. Большинство внебюджетных источников финансирования государственных инвестиций в последние два года составляли кредиты МФИ и двусторонних кредиторов, таких как Китай.

Нехватка данных позволяет провести лишь ограниченный анализ государственных расходов по экономической классификации:

Расходы на сельское хозяйство

В 2018 году Правительство РУз выделило 1,8% ВВП на сельское хозяйство, при ограниченном воздействии на результаты, устойчивость и конкурентоспособность фермерских хозяйств. Основная доля финансовых средств направлялась на производство хлопка и пшеницы, сохраняя существующую ситуацию вместо того, чтобы ускорять трансформацию сельского хозяйства в виды деятельности с высокой добавленной стоимостью, которые представляют собой часть продовольственных цепочек создания добавленной стоимости. Набор инструментов для поддержки фермерских хозяйств состоит из субсидируемых кредитов, предоставления ирригационных услуг, а также проверок, влияние которых по большей части компенсируется из-за отсутствия других программ и низких закупочных цен на хлопок и пшеницу, несмотря на значительное повышение в последние годы (ВБ, 2019). С принятием новой стратегии развития сельского хозяйства³⁰ в 2020 году, ожидается, что общий объем выделяемых средств на развитие сельского хозяйства увеличится с 845 млн долл. США в год до 1,393 млрд долл. США в течение следующих десяти лет (2020-2030 годы), что поможет обратить вспять динамику снижения, наблюдавшуюся в последние годы. Для сравнения, данный рост будет представлять 1,1% от общих потоков финансирования развития в Узбекистан в 2020 году.

Расходы на образование

Сфера образования является одним из приоритетных направлений Узбекистана в области социально-экономического развития и политического преобразования. С учетом значительной доли населения страны трудоспособного возраста, а также детей и молодежи, повышение эффективности государственных расходов на образование является частью вызова по улучшению результатов в области образования для укрепления человеческого капитала и создания высокооплачиваемых рабочих мест (ВБ, 2019). В 2020 году, почти половина расходов на социальный сектор или 22,8% всех бюджетных расходов будут направлены на сферу образования. Государственные расходы на образование составили 5,4% ВВП

³⁰ Новая стратегия опирается на бюджетную поддержку и техническое содействие, предоставляемое ЕС, от ряда партнеров по развитию.

в 2017 году и 5,9% в 2018 году, что выше, чем в странах с сопоставимым уровнем доходов, региональных партнерах и странах ОЭСР. Отсутствие частных дошкольных учреждений, общеобразовательных школ и университетов в Узбекистане отчасти объясняет указанные высокие государственные расходы на образование. Согласно Индексу уровня образования ООН Узбекистан занимает 78-80 место из 188 стран с показателем в 0,71. В настоящее время не представляется возможным сопоставить расходы на образование с результатами обучения по причине отсутствия непротиворечивых данных о достижениях в сфере образования.

Образование на всех уровнях в Узбекистане претерпевает существенные изменения, включая развитие частного образования. В рамках Плана сектора образования Узбекистана на 2019-2023 годы, финансовые прогнозы по дошкольному образованию, общему среднему образованию и высшему образованию показывают общий дефицит финансирования в размере 44,259 млрд сум на период 2019-2023 годов (эквивалентно 5,5 млрд долл. США или 1,1 млрд долл. США в год). Данный дефицит финансирования сопоставим с 2,4% общих расходов в области развития в Узбекистане в 2020 году.

Расходы на здравоохранение

Государственные расходы на здравоохранение в Узбекистане сопоставимы с показателями прочих стран с уровнем дохода ниже среднего и среднему показателю для стран Кавказа и Центральной Азии. Выраженные как в доле от ВВП (2,2%), так и в доле от общих бюджетных расходов (менее 8%) расходы на здравоохранение в Узбекистане довольно скромные.

Рост неинфекционных заболеваний (НИЗ) продолжается и представляет серьезный вызов для здравоохранения и для развития экономики. Согласно исследованиям ВОЗ, экономические потери от них эквивалентны 4,7% ВВП. Государственные расходы на лечение НИЗ представляют лишь 17,2% от всех расходов, связанных с НИЗ. На них приходится 79% всех смертей в стране. Для борьбы с такими заболеваниями, обусловленными образом жизни, используется непропорционально большая доля ресурсов, в то время как система первичной медико-санитарной помощи остается с дефицитом финансирования.

Текущее распределение средств в секторе здравоохранения является несправедливым. Модель предоставления медицинских услуг направлена на профильные больницы, а не на центры первичной медико-санитарной помощи, на предоставление оборудования, а не на навыки, на лечение, а не на профилактику заболеваемости (Ахмедов и др., 2014). Это не является ни эффективным подходом, ни справедливым, и может увеличить затраты, включая большие расходы на систему здравоохранения, что приведет к большему отчуждению (ЦУР 3.8).

При том, что до сих пор система недостаточно финансируется, недавно принятая масштабная реформа системы здравоохранения и проект стратегии финансирования сферы здравоохранения требуют устойчивой финансовой структуры для достижения успеха. Соответствующий проект Концепции пилотирования государственного медицинского страхования в поддержку реформы системы предоставления услуг в Сырдарье поможет заложить основы этой архитектуры.

Увеличение расходов на здравоохранение, особенно учитывая давление со стороны пандемии COVID-19, будет иметь решающее значение для достижения ЦУР, связанных со здравоохранением, и увеличения человеческого капитала. До Стратегии финансирования сферы здравоохранения и Концепции пилотного проекта в Сырдарье было ограниченное стратегическое планирование и управление сектором здравоохранения. Оценки потребностей сектора в финансировании являются неполными или устаревшими, особенно сейчас, в контексте масштабной программы реформ.

В рамках Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН будет оказываться поддержка министерству в институционализации стратегического планирования, включая установление приоритетов при создании пакета гарантированных государством льгот, а также в укреплении связи между планами и бюджетами. Этот пакет льгот будет оценен с точки зрения затрат. Будут изучены возможности и рамки государственно-частного партнерства. Эти усилия приведут к более эффективному распределению и использованию финансовых ресурсов, а также решению проблемы хронического недоинвестирования в сектор здравоохранения.

Расходы на деятельность, связанную с изменением климата

Расходы на защиту окружающей среды и борьбу с изменением климата растут, но все еще остаются на низком уровне в 0,05% ВВП (Азиатский банк развития, 2020). Узбекистан использует целевые экологические фонды для поддержки природоохранных мер. Однако, все ресурсы Фонда направляются исключительно на текущие расходы. Фрагментация природоохранного сектора в значительной степени усугубляет проблему адекватного финансирования приоритетных экологических программ (ОЭСР, 2011). Признанные на международном уровне проблемы (например, связанные с изменением климата), инициативы «зеленого роста» и непосредственное участие министерств финансов и экономики в авангарде этих процессов способствовали повышению статуса и роли природоохранных ведомств.

Более эффективные практики планирования расходов и управления ими будут оказывать поддержку учреждениям, занимающимся вопросами климата, в конкуренции за бюджетные ресурсы. Спрос на совершенствование практики управления расходами можно сформировать, и это является обязанностью не только тех, кто принимает решения на политическом уровне, но также и граждан и общественных организаций. Доноры могут сыграть важнейшую роль в поддержке данных инициатив.

Объем бюджетных расходов на финансирование деятельности в области изменения климата неясен. Для того чтобы имелись возможности более стратегического использования внутренних государственных ресурсов для финансирования экологически устойчивого социально-экономического развития Узбекистана в соответствии со своими многочисленными стратегическими программами и планами, необходимо выявлять и отслеживать бюджетные ассигнования, которые отвечают вызовам в области изменения климата. Проведение систематического количественного и качественного анализа государственных расходов страны и того, как они связаны с изменением климата, в форме Обзора государственных расходов на изменение климата и институциональных рамок³¹ (CPEIR) может предоставлять важную информацию для более целостного и эффективного подхода со стороны правительства в смягчении влияния и адаптации к изменению климата. По результатам CPEIR органы власти смогут продолжить изучение затрат на внедрение бюджетной системы экологической маркировки для мониторинга и управления своими расходами на мероприятия, связанные с изменением климата в годовом исчислении.

Социальная защита и поддержка

Социальная защита в Узбекистане носит фрагментарный характер и недофинансирована. Почти половина населения и одна треть малоимущего населения не охвачены какой-либо системой социальной защиты. Расходы на социальную защиту составляют всего лишь 6% ВВП, что является низким по сравнению с сопоставимыми

³¹ CPEIR представляет собой систематический качественный и количественный анализ государственных расходов страны и того, как они связаны с изменением климата. <https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/about/what-cpeir#:~:text=The%20CPEIR%20is%20an%20innovative,make%20recommendations%20to%20strengthen%20them.>

странами региона. Социальная защита финансируется сочетанием вкладов на социальное страхование и общих государственных доходов. Последнее компенсирует высокую долю неформального сектора.

Система социальной защиты населения Узбекистана обеспечивает сокращение численности бедного населения на 39 процентов после социальных трансфертов (ЮНИСЕФ, 2019). На долю Пенсионной системы приходится самый большой вклад в эти социальные трансферты³². Возможно, программы социальной защиты могут иметь более широкий диапазон воздействия, в том числе на развитие человеческого потенциала и привлечение рабочей силы, однако отсутствуют какие-либо исследования, которые могли бы служить доказательством этого.

Программы социальной помощи слабо связаны с мерами реагирования на чрезвычайные ситуации и не обладают механизмами для оперативного масштабирования и предоставления денежных переводов пострадавшему населению в случае возникновения чрезвычайной ситуации, такой как пандемия COVID-19. Это приводит к неэффективным мерам социальной защиты, предоставляемым на разовой основе с запозданием. Новые группы населения становятся уязвимыми перед экономической дестабилизацией с беспрецедентным уровнем, и существует потребность в лучшем понимании фактических неотложных потребностей данных групп, для своевременного и эффективного их удовлетворения.

Пандемия COVID-19 и меры изоляции повысили спрос на социальную помощь для физических лиц и домохозяйств, а также необходимость в расширении охвата на работников неформального сектора. Сокращение спроса на рынке труда и рост безработицы среди групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, и трудовых мигрантов, а также ограниченные программы удержания рабочих мест создают дополнительную нагрузку на систему.

Растущий спрос усугубляется значительными пробелами докризисной системы социальной защиты. С учетом того, что доходы большинства семей не сильно отличаются друг от друга, значительно осложняют процесс отбора получателей пособий, живущих в условиях крайней бедности (ЮНИСЕФ, 2019). Эффекты основных систем выплат детских пособий – пособия по уходу за ребенком и пособия малообеспеченным семьям – остаются незначительными и сокращающимися со временем в условиях изменения демографического профиля страны. 52% самых бедных домохозяйств не охвачены какой-либо поддержкой со стороны национальной системы социальной защиты.

Поэтому в рамках Совместной программы ООН будет оказываться поддержка Правительству РУз в практической реализации его новой Стратегии социальной защиты³³. Основное внимание в ней уделяется расширению Единого реестра³⁴ социальной защиты на сектор здравоохранения. Это становится эффективным инструментом управления механизмами социальной защиты малоимущих и уязвимых слоев населения. В ее рамках будет также проведен обзор государственных расходов и создан набор инвестиционных инструментов для программ социальной помощи, а также проведена оценка механизмов объединенного финансирования, таких как Фонд социального медицинского страхования, для расширения и диверсификации имеющегося финансирования социальной защиты. Эти меры поддержки будут

³² Обеспечила 77% общего сокращения национального уровня бедности.

³³ В стадии разработки.

³⁴ Единый реестр представляет собой комплексную оцифрованную систему управленческой информации для подачи заявлений на социальные пособия, их назначения и выплаты.

способствовать реализации проекта указа главы государства о введении минимальной потребительской корзины и прожиточного минимума во всех регионах с 2021 года.

Государственный долг

Согласно «Бюджету для граждан» на 2020 год, на начало 2020 года общая величина государственного долга составила 17,6 млрд долл. США (30,5% от ВВП), из которых внешний долг составляет 15,6 млрд долл. США (26,9% от ВВП). По состоянию на 1 января 2020 года государственный внутренний долг, привлеченный от имени Правительства Республики Узбекистан путем выпуска государственных казначейских облигаций, составил 1 250,0 млрд сум (Правительство РУз, 2020).

Структура внешнего государственного долга сбалансирована между двусторонними кредиторами и международными финансовыми институтами (Диаграмма 10). Китай является крупнейшим двусторонним кредитором Узбекистана, на долю которого приходится в общей сложности 3,35 млрд долл. США непогашенных кредитов в 2020 году. Финансирование инвестиций Китая в Узбекистан проводится либо напрямую, либо косвенно под координацией одного из трех центральных политических банков Китая: Экспортно-импортного банка Китая, Китайского банка развития и Банка развития сельского хозяйства Китая. Япония является вторым по величине кредитором (1,94 млрд долл. США), за ней следуют Южная Корея (748,7 млн долл. США) и Франция (357,7 млн долл. США).

Диаграмма 10. Структура внешнего долга, по кредиторам



Источник: Правительство РУз, «Бюджет для граждан» на 2020 год.

Реформы в области экономической либерализации сопровождались повышенным использованием внешней задолженности для финансирования бюджетных дефицитов. Это в основном шло на финансирование государственных программ, в том числе проектов в области здравоохранения и образования, снабжения питьевой водой и бесперебойного электроснабжения, строительства жилья, развития инфраструктуры и базовых отраслей экономики.

Учитывая это увеличение, Всемирный банк и МВФ оказали поддержку Правительству РУз в разработке Среднесрочной стратегии управления долгом для дальнейшего совершенствования управления государственным долгом, поддержания устойчивого уровня задолженности и обеспечения эффективного использования заемных средств. Власти установили предельный объем на общую сумму вновь подписываемых

соглашений по привлечению внешнего государственного долга (на уровне 4 млрд долл. США в 2020 году) и предельный объем освоения внешнего государственного долга, погашаемого за счет средств государственного бюджета (на уровне 1,5 млрд долл. США) в 2020 финансовом году. Оба этих предельных объема ежегодно пересматриваются и публикуются в Законе о государственном бюджете. Они также издали нормативные акты в отношении задолженности для определения приоритетности проектов, которые имеют высокую экономическую отдачу или высокую согласованность с приоритетами реформ. Предельные объемы задолженности будут пересмотрены с учетом непредвиденного увеличения расходов, связанных с COVID-19.

В контексте ограничительных мер и преодоления негативного воздействия пандемии COVID-19 власти планируют заимствовать дополнительные средства в размере до 1 млрд долл. США в рамках льготного кредитования МФИ и других источников, наряду с выпуском государственных казначейских облигаций для финансирования дефицита бюджета в размере 1,4 трлн сум (Правительство РУз, 2020).

Несмотря на это прогнозируемое увеличение государственных заимствований, последние анализы устойчивости долга (DSA), проведенные как АБР, так и МВФ, говорят о том, что общий долг будет оставаться устойчивым и существует низкий уровень риска критической ситуации, связанной с задолженностью. Риски в отношении внешней стабильности Узбекистана являются низкими главным образом из-за его большого объема валютных резервов и умеренного уровня внешнего долга, большую часть которого составляют льготные ставки со сроками погашения более десяти лет (АБР, 2020). Кроме того, в DSA АБР также указывается на то, что даже при значительной кредитной поддержке со стороны МФИ устойчивость долга не будет поставлена под угрозу.

Узбекистан может все активнее использовать международные финансовые рынки для финансирования своего развития. В начале 2019 года Правительство выпустило еврооблигации³⁵ на общую сумму 1 млрд евро (Таблица 3). В результате торгов, проведенных в два транша, доходность пятилетних облигаций объемом 500 млн долл. США составила 4,7% годовых, и десятилетних объемом 500 млн долл. США – 5,4%. Выпуск еврооблигаций помог Узбекистану занять свое место на карте и подтвердить недавно полученный международный рейтинг (BB- по рейтингу Fitch, а Moody's присвоил Узбекистану его первый долгосрочный кредитный рейтинг на основе низкого уровня государственного долга и положительной демографической динамики - «B1» со стабильным прогнозом) и предоставил доступный критерий для дальнейших международных заимствований³⁶. Узбекистан присматривается к выпуску зеленых облигаций, упакованных в облигации Сукук. В настоящее время АРПК разрабатывает нормативно-правовую основу для проекта в сотрудничестве с Исламским банком развития и ПРООН в рамках Совместной программы.

Таблица 3. Выпуск непогашенных облигаций в Узбекистане

Валюта	Действующие на настоящее время выпуски облигаций	Общий объем
суверенный		
сум	18	3 200 000 000 000
долл. США	2	1 000 000 000
корпоративный		
сум	7	308 000 000 000
долл. США	1	300 000 000

Источник: Cbonds, 2020.

³⁵ Выпуск еврооблигаций увеличил государственный внешний долг на 1,75% ВВП.

³⁶ Алкис Вриениос Дракинос, глава Представительства ЕБРР в Узбекистане.

Согласно мнению инвесторов, дальнейшее повышение уровня прозрачности и доступности данных, особенно в разрезе горнодобывающего сектора страны, наряду с устойчивым ростом производительности труда и конкурентоспособности позволит улучшить финансовые условия на международных рынках. Риски недостижения ожидаемого уровня включают снижение темпов роста, высокий уровень инфляции и рост политической нестабильности, что может подрывать потенциал правительства эффективно осуществлять значительные и непростые реформы³⁷.

Ожидается, что недавний выпуск государственных облигаций также будет иметь сопутствующий эффект в виде улучшения практик отчетности и большей ориентированности на прозрачность и коммуникацию с (основными) инвесторами. Выпуск облигаций предусматривает «диверсификацию источников финансирования. Это возможность установить отношения с рынками капитала и закрепить прогресс в проведении реформ. Это поможет компаниям улучшить условия корпоративного управления, в том числе получив кредитные рейтинги. Это важные шаги, поскольку компании станут более жизнестойкими и достигнут более эффективного управления.»³⁸ Основные ГП готовятся к получению международного кредитного рейтинга, что позволит им выйти на международные финансовые рынки. Тенденция к предстоящим проведениям IPO и продажам облигаций местными компаниями ускорит проведение оценки корпоративного сектора и рынков капитала путем введения международных стандартов отчетности, более эффективных практик управления и прозрачности в принятии решений.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ

Узбекистан имеет право на льготное финансирование, как в рамках грантов, так и займов. Наблюдается возобновление заинтересованности международного сообщества в поддержке Узбекистана, что своевременно предоставляет возможность в полной мере воспользоваться консультациями по вопросам политики и техническим содействием, в частности, в области управления государственными финансами для обеспечения устойчивого перехода на модель экономического роста при ведущей роли частного сектора и недопущения ловушки финансирования среднего уровня дохода.

С 2018 года международное государственное финансирование стало относительно более важным источником финансирования развития Узбекистана. Эта тенденция была обусловлена значительным увеличением других официальных потоков в 2018 и 2019 годах в сочетании со значительным объемом льготного кредитования в 2020 году для финансирования мер реагирования на COVID-19 и восстановления после него (Диаграмма 11). Общий объем ОПР³⁹ на душу населения за период 2015-2020 годов составлял в среднем 23 долл. США. Учитывая институциональную эффективность, размер и потребности населения, особенно сравнивая с другими странами с уровнем дохода ниже среднего, можно утверждать, что Узбекистан испытывает нехватку помощи (ПРООН, 2016).

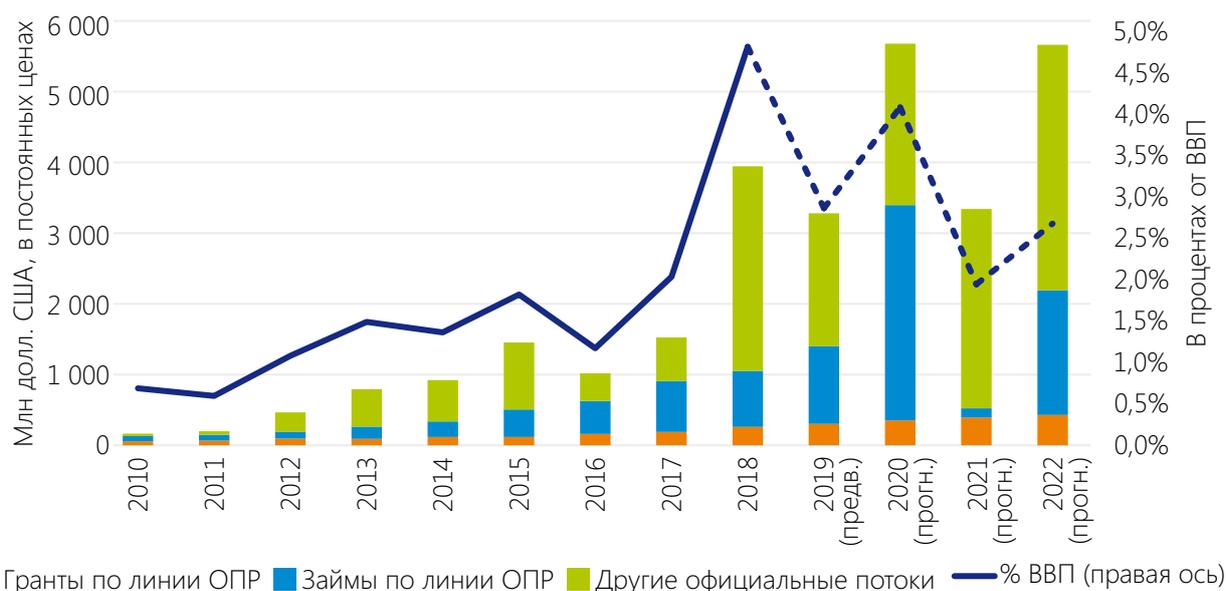
Всемирный банк, Азиатский банк развития и Япония являются крупнейшими донорами КСР в Узбекистане (Диаграмма 12). Со времени возврата к взаимодействию в 2008 году, Группа Всемирного банка (ГВБ) сосредоточила свое внимание на

³⁷ Рейтинговое агентство Moody's Investors Service.

³⁸ Одилбек Исаков, начальник управления суверенных, корпоративных (банковских) долговых обязательств и государственного долга

³⁹ Гранты и займы.

Диаграмма 11. Обзор международного государственного финансирования



Источник: ОЭСР, 2020.

Примечание: Оценки и прогнозы, основанные на расчетах автора и данных МВФ (подробную информацию о методологии см. в Приложении 2).

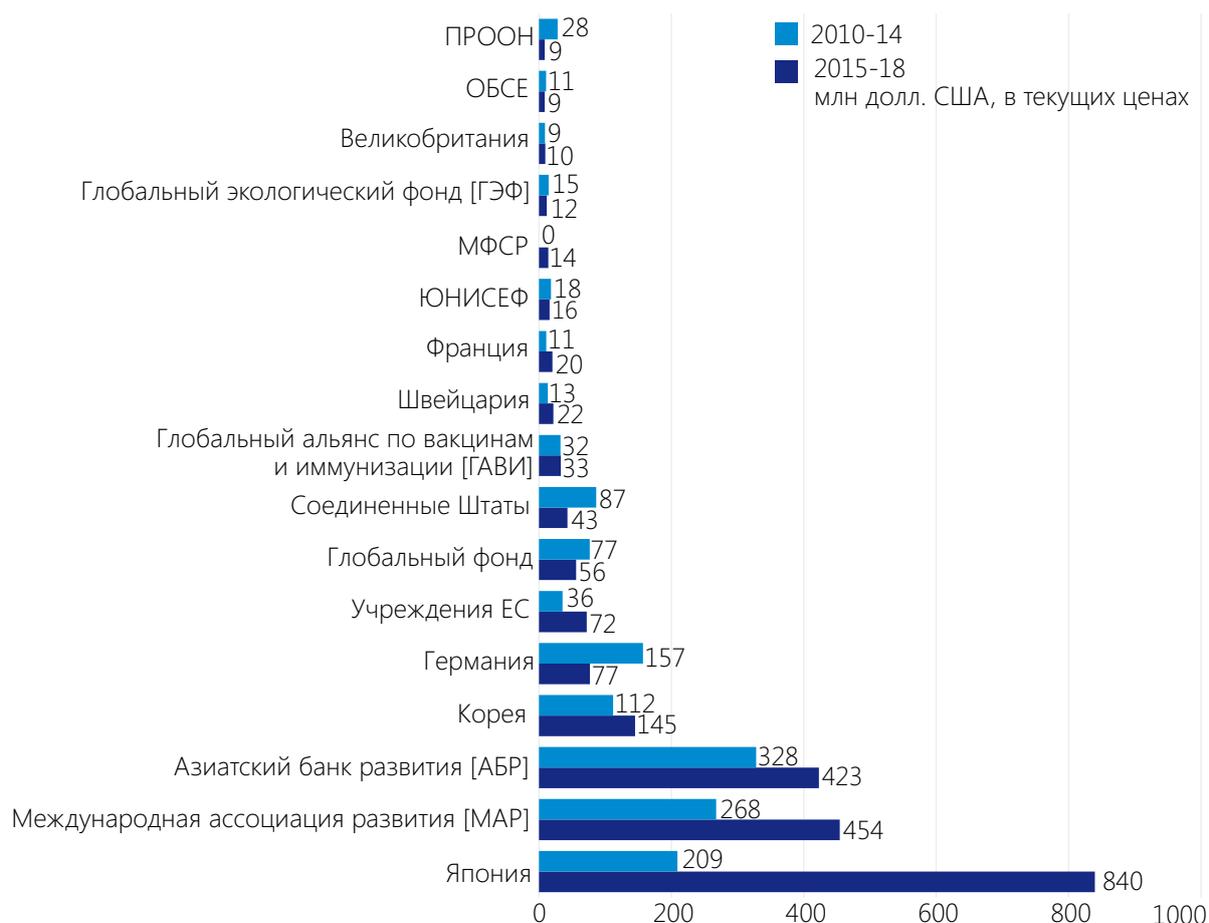
повышении эффективности инфраструктуры, доступа к социальным услугам, конкурентоспособности Правительства РУз, а также на его программе диверсификации экономики. Всемирный банк оказывает поддержку Правительству в реагировании на кризис, вызванный COVID-19, в рамках проекта экстренного реагирования (95 млн долл. США) и бюджетного финансирования (до 700 млн долл. США) для увеличения расходов на здравоохранение и социальные нужды, а также путем пересмотра приоритетов в рамках существующих одобренных проектов по поддержке восстановления экономики после того, как распространение вируса будет сдержано. Содействие АБР все в большей степени сосредоточено на поддержке политики и развития потенциала, а также исследование возможности прямых инвестиций в частный сектор и государственно-частное партнерство для модернизации инфраструктуры.

Учреждения ЕС увеличивают свое присутствие в качестве донора в Узбекистане. Они выделили 168 млн евро на поддержку устойчивого развития в период с 2014 по 2020 годы. Сотрудничество ЕС с Узбекистаном сосредоточено главным образом на развитии сельских районов и сельского хозяйства, включая садоводство, орошение, управление водными ресурсами, животноводство и профессиональное образование. Они также тесно сотрудничают с Правительством Узбекистана по совершенствованию управления сектором и реформированию государственного управления. Через Инвестиционный фонд ЕС для Центральной Азии (ИФЦА)⁴⁰ Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и двусторонние партнеры направляют средства для ключевых объектов инфраструктуры, которые не могут еще быть на достаточном уровне профинансированы на финансовых рынках, поскольку инвестиции считаются слишком рискованными.

В Узбекистане ИФЦА софинансирует суверенные займы ЕИБ и Французского агентства развития (ФАР) по проектам в области управления водными ресурсами, энергетики/

⁴⁰ ИФЦА - это смешанный инвестиционный инструмент ЕС для Центральной Азии, предназначенный для совместного финансирования жизненно важных инвестиционных проектов в области социально-экономической инфраструктуры, которые приносят пользу обществу в целом.

Диаграмма 12. Доноры КСР в Узбекистане



Источник: ОЭСР, 2020.

Примечание: «Учреждения ЕС» включают финансирование, предоставляемое Европейской комиссией, Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) и Европейской службой внешних действий.

гидроэнергетики, управления твердыми бытовыми отходами и природоохранной инфраструктуры, включая техническое содействие и наращивание потенциала национальных органов власти. В период с 2014 по 2019 годы гранты ИФЦА ЕС на сумму 33,5 млн евро позволили привлечь займы ЕИБ и ФАР на сумму 780,43 млн евро⁴¹. ЕС через ИФЦА стремится содействовать достижению ЦУР, связанных с вопросами обеспечения чистой водой и санитарии, доступной и экологически чистой энергией, достойной работы и экономического роста, а также борьбы с изменением климата. На сегодняшний день ЕБРР инвестировал в Узбекистан 906 млн евро. Его текущий портфель составляет 88 млн евро, которые распределены между 11 действующими проектами. Стратегическими приоритетами для участия ЕБРР в Узбекистане являются: i) повышение конкурентоспособности за счет усиления роли частного сектора в экономике; ii) содействие развитию «зеленой» энергетики; и iii) поддержка регионального и международного сотрудничества и интеграции.

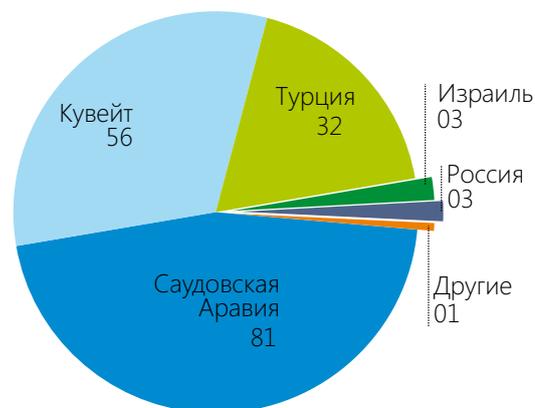
Узбекистан также принимает участие в нескольких региональных проектах и инициативах при поддержке ЕС: BOMCA - по пограничному контролю, CADAP - по профилактике наркомании, WESCOOP - по воде, окружающей среде и изменению климата, CAWER - по водной и энергетической безопасности совместно с ГВБ, «Rule of

⁴¹ Только в 2019 году 4 гранта ИФЦА на общую сумму 25,25 млн евро позволили привлечь займы ЕИБ и ФАР на сумму 752,93 млн евро.

Law» (Верховенство права), «Central Asia Invest» и «Ready4Trade».

Кроме Китая⁴², количество доноров, не являющихся членами КСР, остается незначительным в Узбекистане, хотя оно и увеличивается. Тремя крупнейшими донорами, не являющимися членами КСР, являются Саудовская Аравия, Кувейт и Турция (Диаграмма 13). Их доля в объеме ОПР остается незначительной, но с тенденцией к росту. ОПР со стороны России, которая является главным торговым партнером, на удивление ограничена. Будучи мусульманской страной, Узбекистан обладает большим потенциалом для дальнейшего изучения возможности исламского финансирования и эффективного взаимодействия с агентствами по развитию в исламских странах, особенно Персидского залива (Саудовская Аравия, ОАЭ, Кувейт и Катар). Диаграмма 22.

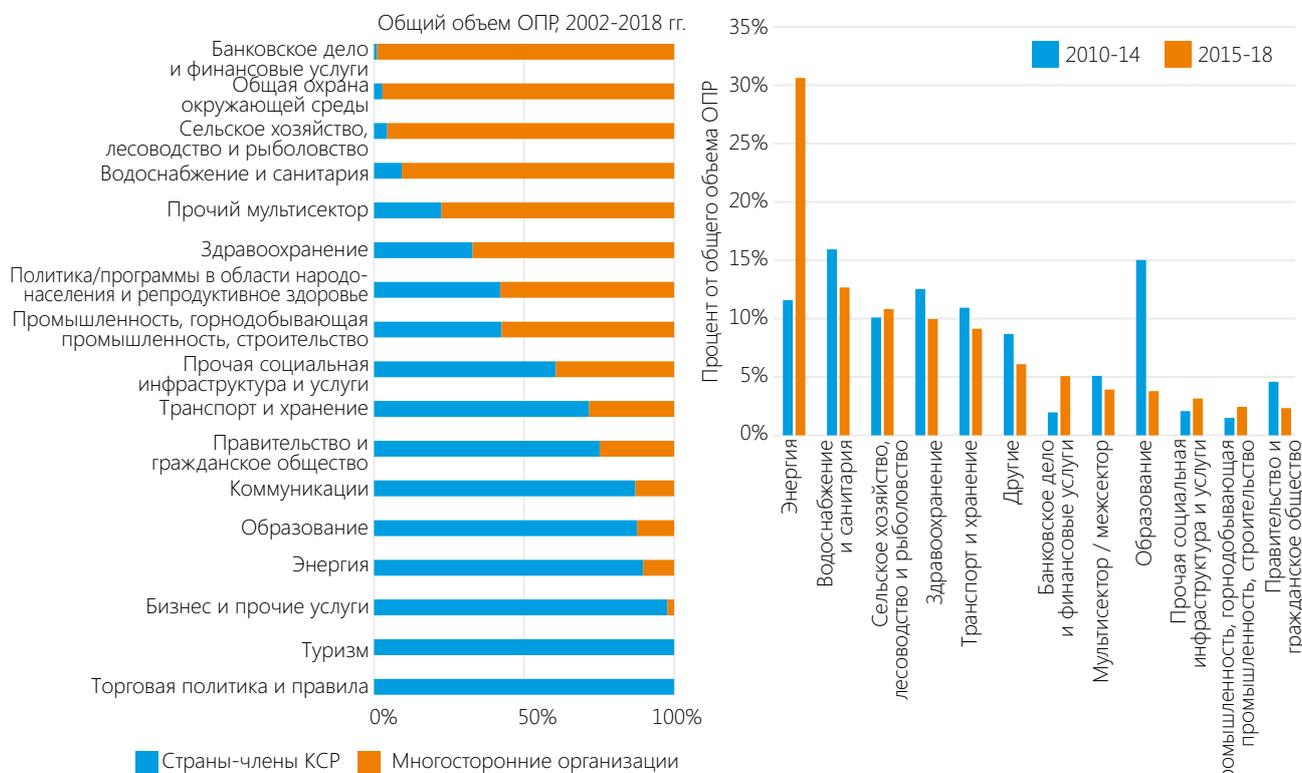
Диаграмма 13. Общий объем ОПР от доноров Узбекистана, не являющихся членами КСР (млн долл. США)



Источник: ОЭСР, 2020.

Распределение ОПР по секторам сбалансировано (Диаграмма 14). Сектор энергетики привлек 18% от общего объема ОПР. Относительные приоритеты доноров, по-видимому, слегка сместились за период 2010–2018 годов. Отмечено значительное увеличение объема ОПР, направляемой в энергетический сектор, а также в сектор оказания банковских и

Диаграмма 14. Распределение ОПР по секторам



Источник: ОЭСР, 2020.

Примечание: Общий объем ОПР включает как гранты, так и займы

⁴² Китай не отчитывается перед КСР ОЭСР. В настоящее время нет доступных оценок относительно льготного финансирования Узбекистана со стороны Китая.

Диаграмма 15. Общий объем обязательств по экологическим целям в рамках двусторонней ОПР



Источник: ОЭСР, 2020.

финансовых услуг в то время, как ОПР в сферу образования, правительству и гражданское общество значительно соразмерно сократилась.

Согласно Рио-де-Жанейрским маркерам⁴³, доля финансирования деятельности в области изменения климата в общем объеме обязательств в рамках двусторонней ОПР сравнительно низкая и имеет тенденцию к снижению в Узбекистане (Диаграмма 15). За исключением 2014 года, на который пришелся пик в 64%, средняя доля обязательств по финансированию деятельности в области изменения климата с 2010 года составляет 20%. Пик в 2014 году объясняется обязательством со стороны JICA по финансированию электростанции, работающей на природном газе, стоимостью 655 млн долл. США⁴⁴.

Зеленый климатический фонд (ЗКФ) является крупнейшим многосторонним финансовым механизмом для инвестиций, связанным с изменением климата, и сам по себе представляет возможность для активизации столь необходимого дополнительного финансирования деятельности в области изменения климата в Узбекистане. Однако с 2016 года был реализован только один проект⁴⁵ стоимостью 19 млн долл. США (с мобилизацией 68,8 млн долларов США от МБРР). Уже существует учебное пособие по подготовке проектного предложения для Зеленого климатического фонда с учетом контекста Узбекистана, которое может продвигаться назначенным на национальном уровне органом страны – Министерством инвестиций и внешней торговли.

Международные партнеры по развитию активно продвигают оба проекта, связанные с изменением климата, в Узбекистане. Европейский союз оказывает поддержку по нескольким проектам, связанным с изменением климата, в Узбекистане. Например, в рамках проекта устойчивого развития в сельской местности идет обмен опытом в области производства продовольствия и устойчивого развития со стороны представителей сельских и фермерских областей ЕС, а также повышается уровень жизни в шести областях. ЕБРР оказывает

⁴³ С 1998 года КСР осуществляет мониторинг потоков финансирования развития, направленных на достижение целей Рио-де-Жанейрских конвенций по биоразнообразию, изменению климата и опустыниванию, в рамках системы отчетности кредиторов с использованием так называемых "Рио-де-Жанейрских маркеров".

⁴⁴ Проект строительства Туракурганской тепловой электростанции

⁴⁵ Масштабирование Программы по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий для бассейна Аральского моря (CAMP4ASB) путем предоставления поддержки деятельности по адаптации в Таджикистане и Узбекистане.

поддержку в проведении реформ в области управления твердыми бытовыми отходами и водных ресурсов в Ташкенте. Ипак Йули Банк присоединился к пилотному Механизму финансирования «зеленой» экономики (GEFF)⁴⁶ ЕБРР. Ипак Йули Банк зарегистрировался в качестве первого местного партнера, получив кредитную линию ЕБРР в размере 4,4 млн евро для перекредитования частным компаниям. Кредиты будут покрывать инвестиции в «зеленые» технологии, такие как теплоизоляция, фотоэлектрические солнечные панели, геотермальные тепловые насосы и водосберегающие ирригационные системы. Другая международная организация, осуществляющая финансовую поддержку деятельности, связанной с изменением климата в Узбекистане – ПРООН – в основном реализует проекты среднего размера и выделяет малые гранты через ГЭФ и Адаптационный фонд, фокусируясь на повышении энергоэффективности зданий. ФАО оказывает поддержку проектам, связанным с лесами, сельским хозяйством и климатом, Всемирный банк и АБР – проектам по эффективности использования энергии, возобновляемым источникам энергии, сельскому жилищному строительству, устойчивому развитию сельского хозяйства, снижению воздействия на климат, водоснабжению, транспорту и модернизации гидрометеорологической службы (экологическая сеть «Зой», 2015).

Учитывая растущую долю глобальной ОПР, направленной на достижение экологических и связанных с климатом целей⁴⁷, в отличие от очевидной небольшой доли ОПР, связанной с климатом, Узбекистану, как представляется, существует большой потенциал для более эффективного использования ОПР для оказания поддержки Узбекистану в финансировании его природоохранных приоритетов. Это может потребовать более четкого картирования текущей поддержки, связанной с климатом, того, как она согласуется с приоритетами правительства, а также ее воздействия на развитие. Это может быть частью усилий по повышению эффективности помощи в стране.

Эффективность помощи

Опрос восприятия эффективности содействия, проведенный в ноябре 2016 года, указал на наличие значительных различий в восприятиях Правительства и доноров⁴⁸, особенно в отношении степени ориентированности на результат и согласованности внешнего содействия, а также воспринимаемого качества диалога между правительством и донорами и эффективности национальных механизмов координации содействия (ПРООН, 2016). Эффективность иностранного содействия зависит от качества институтов в стране-получателе и от того, как эта помощь предоставляется. Глобальные механизмы мониторинга были разработаны с целью оценки эффективности предоставления помощи и продвижения диалога на уровне стран о том, как повысить эффективность содействия. Например, Узбекистан не является участником Глобального партнерства по эффективному сотрудничеству в целях развития (GPEDC) и не принимает участие в каких-либо глобальных программах исследования эффективности помощи.

На эффективность помощи окажет положительное воздействие расширение использования механизмов бюджетной поддержки, и она будет способствовать усилению эффективной координации доноров. Однако текущие практики государственных закупок и фи-

⁴⁶ Программа GEFF действует через сеть из более чем 130 местных финансовых учреждений в 24 странах с кредитным портфелем ЕБРР по этому направлению на сумму около 4,2 млрд евро. Более 129 000 инвестиций позволили сократить выбросы CO₂ более чем на 7 миллионов тонн в год.

⁴⁷ Страны-члены КСР все активнее инвестируют средства в меры по охране окружающей среды и адаптации к изменению климата. В 2017 году треть двусторонней ОПР от стран-членов КСР (в объеме 40,1 млрд долл. США) была направлена на поддержку охраны окружающей среды и четверть (в объеме 30,7 млрд долл. США) – конкретно на борьбу с изменением климата.

⁴⁸ В целом, государственные учреждения оценивают текущую ситуацию с точки зрения эффективности помощи более позитивно по сравнению с тем, как это делают партнеры по развитию.

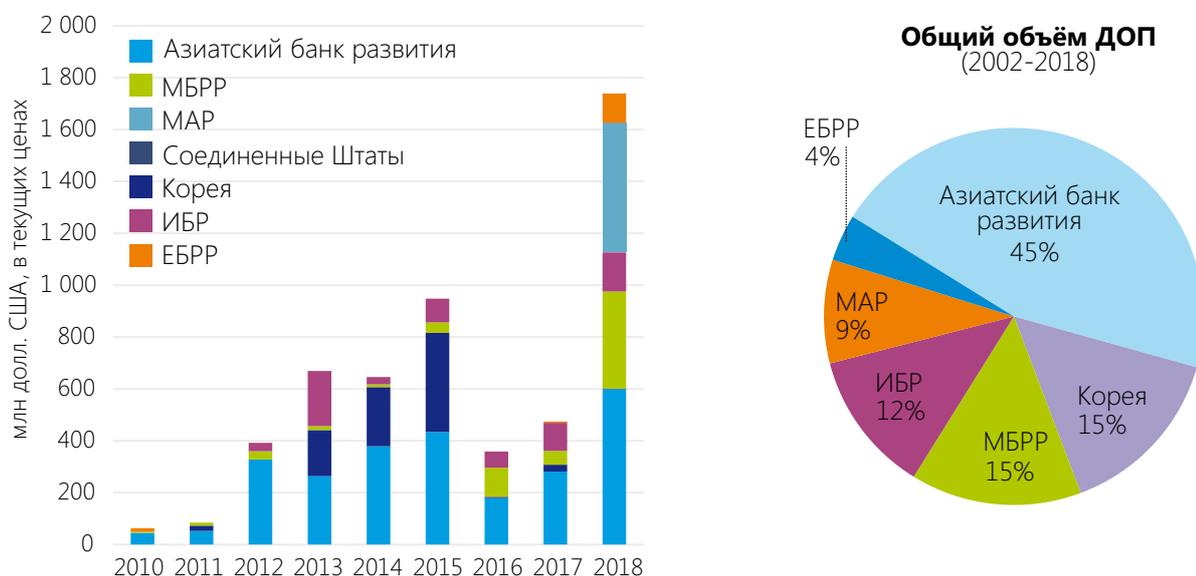
нансовой отчетности Узбекистана не удовлетворяют международным стандартам. Таким образом, наиболее распространенным видом поддержки со стороны партнеров по развитию является проектное содействие⁴⁹, которое приводит к повышению затрат на деловые операции, требующие большего внимания управлению и координации.

Возможности для координации международных агентств по развитию, работающих в Узбекистане, ограничены и носят фрагментарный характер. Признаками этого является дублирование донорских проектов, неэффективные платформы для диалога между несколькими заинтересованными сторонами, неразвитая и неполноценная онлайн-система управления информацией по вопросам помощи (СУИП) для доноров. Слабый потенциал в информировании о тематических результатах и организации обсуждения вопросов развития, а также отсутствие стратегии по межведомственной координации для повышения эффективности предоставления помощи с целью реализации приоритетных направлений в области развития Узбекистана затрудняют дальнейшее достижение согласованных результатов развития. ЕС привержен делу повышения эффективности помощи и коммуникации по тематическим результатам посредством разработки Совместных программ. Учреждения ЕС намерены совместно планировать свою программу сотрудничества в области развития на 2021-2027 годы, включая разделение труда и достижение общих целей. В этот процесс разработки будет вовлечено Министерство инвестиций и внешней торговли Узбекистана, которое в 2019 году взяло на себя ответственность за координацию донорской помощи.

Другие официальные потоки

С 2012 года «другие официальные потоки» (вне рамок ОПР), предоставляемые на близких к рыночным условиям и/или в коммерческих целях, обогнали ОПР в Узбекистане. Основными поставщиками этих ДОП⁵⁰ в Узбекистане являются учреждения по финансированию

Диаграмма 16. Другие официальные потоки в разрезе источников



Источник: ОЭСР, 2020.

⁴⁹ Бюджетная поддержка ЕС на сумму 33 млн евро для реализации Концепции развития сельского хозяйства будет первой.

⁵⁰ Другие официальные потоки определены как операции официального сектора, которые не соответствуют критериям официальной помощи в целях развития (ОПР). Они могут включать: гранты развивающимся странам с представительскими или, главным образом, коммерческими целями; официальные двусторонние операции, направленные на поощрение развития, однако, с элементом безвозмездности менее 25%; и официальные двусторонние операции с любой долей безвозмездности, которые в основном по своей сути направлены на содействие экспорту.

Диаграмма 17. Распределение по секторам: ОПР в сравнении с ДОП (2002-2018)



Источник: ОЭСР, 2020.

развития (Диаграмма 16). ДОП, хотя и преследуют коммерчески цели, также могут помочь в финансировании крупных проектов в Узбекистане. Эти потоки заслуживают более широкого рассмотрения в целях максимального увеличения их воздействия на процесс развития в Узбекистане путем, например, поддержки экономического сотрудничества и упрощения процедур торговли со своими основными торговыми партнерами.

ДОП могут восполнить пробел между государственной помощью и частными инвестициями путем вовлечения частного капитала: он может позволить фирмам получить доступ к долгосрочным займам, а также акционерному капиталу в ситуациях, когда высокие риски сдерживают частное финансирование. За период 2002-2018 годов ДОП в Узбекистан в основном направлялись на развитие экономической инфраструктуры (Диаграмма 17).

Структура ДОП в Узбекистане⁵¹ предполагает, что она связана с конкретными мерами вмешательства по проектам, реализуемым при поддержке на многосторонней основе. ДОП обладают значительно большим потенциалом применения в Узбекистане по сравнению с тем, как они использовались до настоящего времени, и Правительство должно способствовать децентрализованному доступу к инструментам ДОП. Улучшение координации между проектами, реализуемыми при поддержке ОПР и ДОП, могут обеспечить синергический эффект для расширенного доступа к финансированию развития и обеспечить более высокий уровень эффективности и действенности в привлечении зарубежных ресурсов на цели развития.

Сотрудничество Юг-Юг

Сотрудничество Юг-Юг (СЮЮ) недавно начало набирать обороты в странах Центральной Азии, включая Узбекистан. Недавно Управление ООН по сотрудничеству Юг-Юг (УСЮЮ ООН) провело оценку системы водоснабжения и канализации города Чуст (в Ферганской долине)⁵². Аналогично, в 2019 году Китай инициировал СЮЮ в области сельского хозяй-

⁵¹ См.: Микроданные системы отчетности кредиторов ОЭСР для ежегодных данных ДОП.

⁵² См.: <https://www.unsouthsouth.org/2019/12/05/urgent-actions-to-manage-water-supply-and-waste-required-in-chust-uzbekistan>

ства⁵³. Данные инициативы являются частью Стратегии Правительства сотрудничества Юг-Юг в области сельского хозяйства (2018)⁵⁴. В рамках данной Стратегии Узбекистан подписал несколько контрактов и соглашений с несколькими развивающимися (и развитыми) странами, направленные в основном на обмен знаниями. С изменениями во внешней политике Узбекистана, в которой региональное сотрудничество и сближение занимают важное место, разумно ожидать, что будет запущено большее число региональных проектов.

Узбекистан является членом Организации экономического сотрудничества⁵⁵ (ОЭС) и инициировал сотрудничество в области сельского хозяйства и был учрежден Региональный координационный центр (РКЦ) по вопросам продовольственной безопасности (см.: ФАО, 2019). При поддержке ФАО Развитие сектора семеноводства стало продвигаться в регионе ОЭС. Аналогичным образом была запущена программа регионального развития рыболовства и аквакультуры (при поддержке со стороны Турции), направленная на семь стран в регионе⁵⁶. Программа по улучшению борьбы с саранчой на Кавказе и в Центральной Азии (КЦА) при поддержке нескольких стран-партнеров по развитию⁵⁷ содействует обмену знаниями среди стран-участников.⁵⁸ Узбекистан также принимает активное участие в сотрудничестве между странами ОЭС в ИТ-секторе. Инициативный совет по нанотехнологиям Ирана⁵⁹ инициировал взаимодействие с прочими странами ОЭС в 2008 году для продвижения исследований и промышленного применения нанотехнологий в странах-членах; и Узбекистан стал одной из участвующих стран.

Для разработки более систематического подхода к СЮЮ необходима централизация всех текущих и запланированных мероприятий СЮЮ в прозрачном и всеобъемлющем государственном реестре, включающем информацию по охвату, стоимости, партнерам и соответствию КПЭ правительства и задачам национальных ЦУР. Такой мониторинг СЮЮ мог бы стать основой для разработки стратегии сотрудничества в области развития в рамках ИНМФ.

ЧАСТНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ

Коммерческие субъекты, малые и крупные, являются ключевой частью всех стран с развитой экономикой. Правительства могут только косвенным путем влиять на охват и масштабы частного финансирования⁶⁰ в своих странах. Нахождение компромиссных решений между привлечением коммерческих инвестиций, к примеру, создавая стимулы или упрощая регулятивные положения, и максимальным воздействием на свое устойчивое развитие (создавая рабочие места, развивая навыки, стимулируя инновации, генерируя «зеленый» рост и т.д.) является вызовом. Оценка масштабов и природы доступного частного финансирования имеет решающее значение в качестве первого шага для

⁵³ <https://www.unsouthsouth.org/2019/07/10/south-south-cooperation-for-agriculture-development-gains-momentum>

⁵⁴ См.: Стратегия сотрудничества Юг-Юг в области сельского хозяйства

⁵⁵ Странами-членами являются: Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Киргизия, Пакистан, Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан

⁵⁶ Принимающими участие странами являются: Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан.

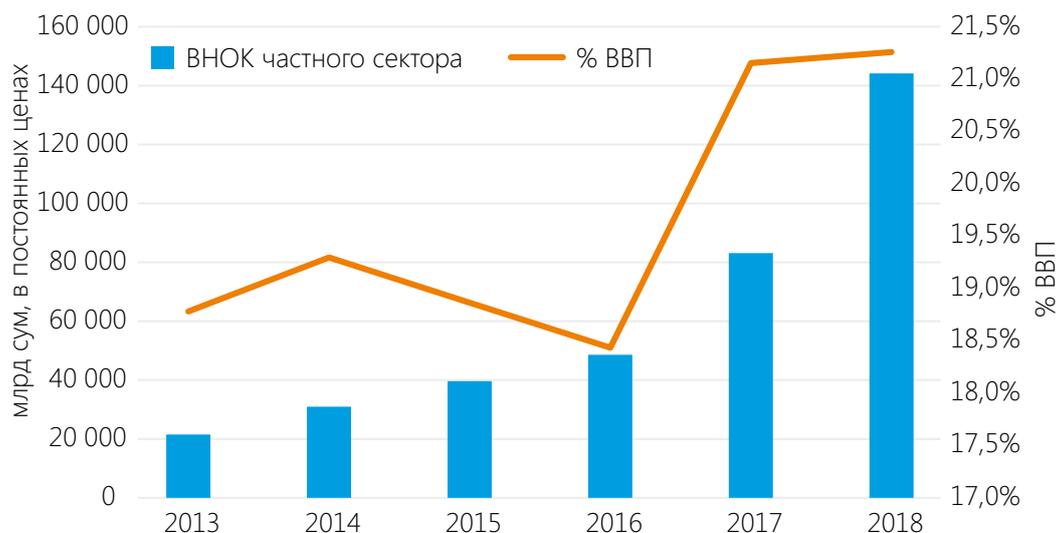
⁵⁷ Агентство США по международному развитию (USAID), Японское агентство международного сотрудничества (JICA), Программа партнерства ФАО и Турции (ППФТ) и ФАО.

⁵⁸ Целевыми странами являются: Афганистан, Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Киргизия, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

⁵⁹ В Иране расположен Международный центр по нанотехнологиям очистки воды ЮНИДО, учрежденный в 2012 году.

⁶⁰ Частное финансирование здесь относится к: коммерческим внутренним инвестициям, прямым иностранным инвестициям, портфельным инвестициям, заимствованию частным сектором и денежным переводам

Диаграмма 18. Формирования валового основного капитала частным сектором



Источник: Всемирный банк, индикаторы мирового развития за 2020 г.

рассмотрения ролей, которые могут играть различные частные структуры, а также того, как объединить существующие меры политики и инструменты, используемые Правительством РУз, для оказания влияния на частное финансирование или для его привлечения. Как следствие, могут потребоваться дополнительные партнерские отношения, меры политики и мероприятия, направленные на эффективное использование вклада частного сектора в устойчивое развитие. ИНМФ мог бы помочь Правительству РУз объединить воедино эти области политики и цели.

Внутренние частные инвестиции

Внутренние частные инвестиции становятся для Узбекистана все более важным источником финансирования в целях развития. Согласно постепенному переходу страны к рыночной экономике и соответствующим проведенным экономическим реформам, среднегодовой темп прироста объема направленных коммерческих инвестиций составил 37% с 2013 года по 2018 год (Диаграмма 18). После десятилетий недостаточного финансирования, интенсивный рост кредитования наблюдался в 2018 году, с резким увеличением финансовых инвестиций частного сектора и пиковым значением в 21,3% ВВП. Большая часть данного объема кредитования направлялась в корпорации⁶¹. На кредиты на льготных условиях⁶², предоставленные через ГБ, приходилось более половины роста кредитования в 2018 году.

МСП являются основной движущей силой экономического роста и способствуют не только созданию новых рабочих мест, но и снижению уровня бедности в стране. По данным Государственного комитета по статистике, доля МСП в ВВП увеличилась до 57% в 2016 году с 31% в 2000 году. Доля МСП в занятости увеличилась до 78% в 2017 году с 50% в 2000 году,

⁶¹ Трудно интерпретировать, в какой степени эти частные инвестиции включают в себя ГП и предприятия, в которых государство является акционером.

⁶² Кредитные политики правительства создали сегментированный рынок. Кредитный рынок разделен на сегмент, движимый коммерческими интересами (рыночные кредиты) и сегмент с преференциальными условиями. Исторически кредиты, ориентированные на рыночные условия, в основном распределялись в частном секторе (корпорации и домохозяйства) и предоставлялись в национальной валюте в то время, как льготное кредитование выделялось ГП и приоритетным секторам в иностранной валюте. Преференциальные процентные ставки ниже рыночных процентных ставок. В декабре 2018 года средняя процентная ставка по рыночным кредитам составила 21,8%, в то время как ставка по льготным кредитам была 8,4%. Таким образом, меры вмешательства правительства при распределении кредитов и ценообразовании являются главными движущими силами рыночной сегментации. (МВФ, 2019).

а в инвестициях она увеличилась до 32% с 13%. Большинство (более 60%) этих рабочих мест - в сельских районах. Таким образом, МСП имеют важное значение для обеспечения регионального развития.

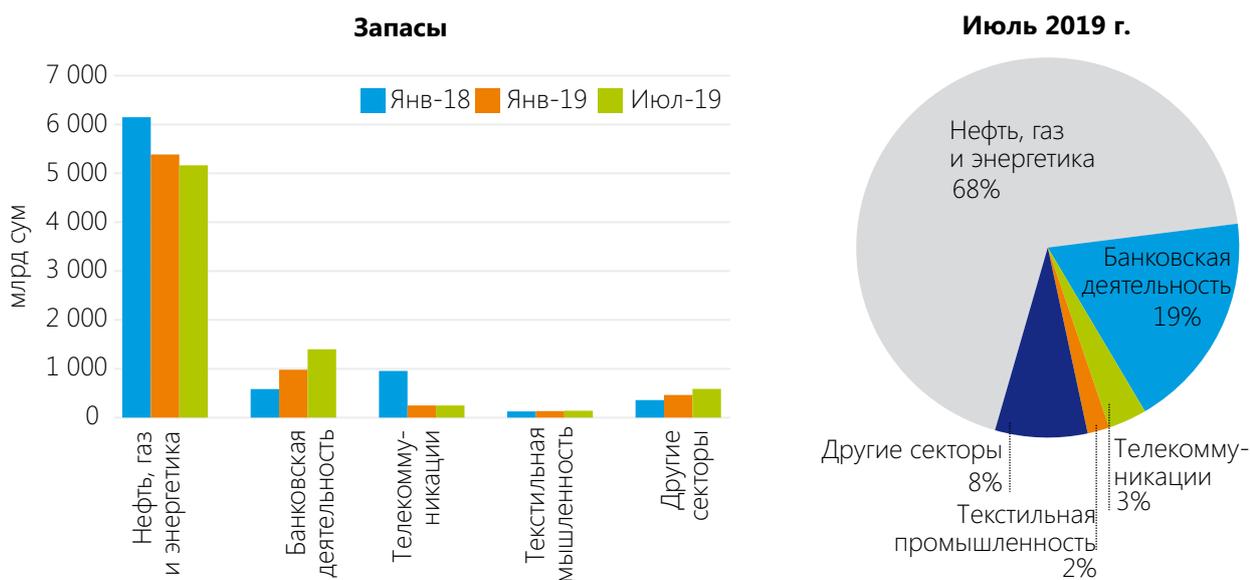
Частный внешний долг вырос до 14% в 2018 году с уровня 8,0% в 2010 году. Наибольшая доля частного долга приходится на энергетический сектор, за которым следует банковский сектор (Диаграмма 19). После продления срока погашения кредитов, предоставленных нефтегазовой и связанной с энергетикой отрасли, их общая сумма внешнего частного долга в 2018 году снизился.

Рост доступа к внешнему долгу со стороны «других секторов» может указывать на возможную диверсификацию экономической деятельности в стране. Сельского хозяйства на диаграмме нет, что говорит о необходимости рассмотреть вопрос о том, как облегчить доступ сельскохозяйственного сектора к коммерческому долгу.

Кредитный портфель банковского сектора, выступающий в качестве косвенного показателя оценки внутренней инвестиционной деятельности, значительно вырос с 2018 по 2019 годы – на 52,5%, с 153 222 млрд сум до 223 729 млрд сум, соответственно. Несмотря на то, что банковский сектор обладает потенциалом для поддержки внутренних инвестиций, утверждается также, что он характеризуется бюрократической неповоротливостью и неприятием рисков, часто подталкивая предпринимателей и малый бизнес к поиску альтернативных частных источников финансирования на неформальном рынке кредитования⁶³.

Высокие процентные ставки, взимаемые за нелюбимое коммерческое кредитование, являются одним из серьезнейших препятствий на пути доступа частного сектора к кредитам. Большая разница между ставкой рефинансирования ЦБУ и базовыми ставками кредита сигнализирует о возможности снижения последних. Однако большая доля льготного кредитования (на уровне 50-60% от общего объема кредитования), направляемого в

Диаграмма 19. Частный внешний долг по секторам



Источник: Центральный банк, Минфин

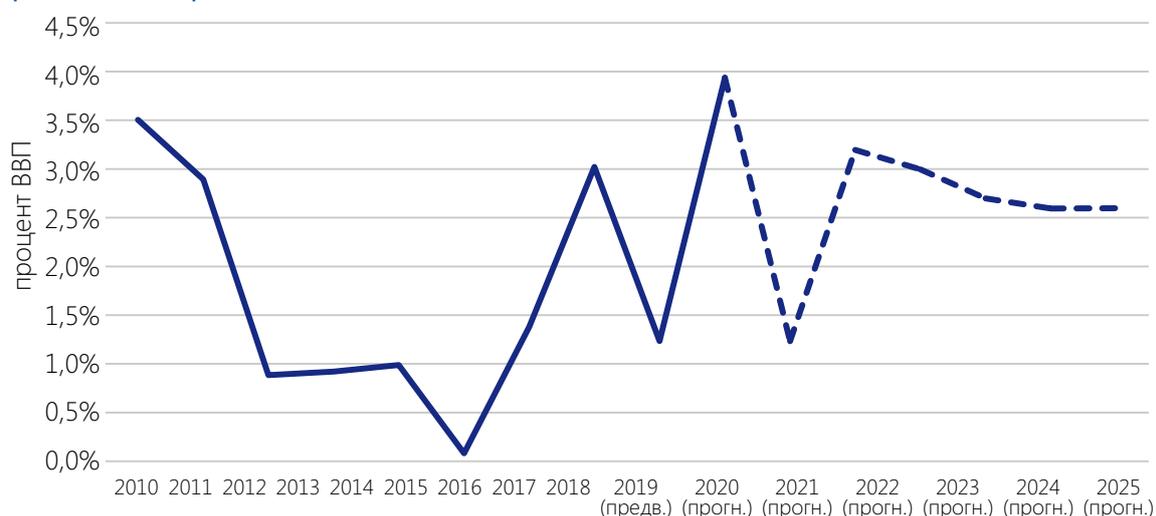
⁶³ По некоторым отдельным сведениям, несмотря на устранение черного рынка иностранной валюты в результате реформирования валютного регулирования, неформальный рынок кредитования не был полностью исключен.

основном госпредприятиям и на государственные программы, сохраняет процентные ставки по нельготному коммерческому кредитованию на высоком уровне.

Прямые иностранные инвестиции

Притоки ПИИ за последние пять лет были непостоянными (Диаграмма 20). В 2019 году они достигли рекордных 3,9% ВВП, что составляет 2,3 млрд долл. США. Согласно «Бюджету для граждан» на 2020 год, Правительство РУз запланировало привлечь ПИИ на сумму 4,0 млрд долл. США, которые будут направлены на реализацию крупных проектов в промышленных отраслях, сельском хозяйстве и в целях инфраструктурного развития. Уже до начала пандемии COVID-19 цель по ПИИ была амбициозной с учетом низкого роста объемов ПИИ в предыдущие годы. Учитывая воздействие пандемии COVID-19 на ПИИ, МВФ (2020) прогнозирует притоки ПИИ в среднесрочном плане на уровне по-прежнему ниже 3,0 млрд долл. США. Эксперты Правительства РУз предполагают, что размер и масштабы экономики Узбекистана требуют около 12 млрд долл. США ПИИ каждый год (Государственный департамент США, 2019).

Диаграмма 20. Притоки ПИИ, Узбекистан



Источник: Всемирный банк, индикаторы мирового развития, и МВФ, начиная с 2017 года.

Обширная и разнообразная ресурсная база страны является движущей силой большинства данных ПИИ, обусловленных поиском ресурсов. В 2018 году Государственный комитет Республики Узбекистан по геологии и минеральным ресурсам оценил общий объем минеральных и энергетических ресурсов страны в 5,7 трлн долл. США⁶⁴. Традиционно энергетический сектор показывал самую высокую эффективность в привлечении ПИИ, что привело к межрегиональному дисбалансу в инвестициях⁶⁵. С открытием страны, некоторые другие отрасли экономики могли стать привлекательными для инвестиций, такие как секторы сельского хозяйства и туризма. Российская Федерация (55% от общего объема ПИИ), Республика Корея, Китай и Германия, а с недавнего времени и Канада, являются крупнейшими источниками ПИИ. Республика Корея проявляет интерес в развитии финансовых рынков/рынков капитала в Узбекистане, и можно смело предположить, что они будут заинтересованы не только в ПИИ, но также и в иностранных портфельных инвестициях.

⁶⁴ В ходе узбекско-германского инвестиционного саммита, проведенного в Берлине в январе 2019 года, в первый день были подписаны договора на сумму 4 млрд евро (4,5 млрд долл. США).

⁶⁵ За период с января по декабрь 2018 года, на долю 4 регионов (Ташкентская, Навоийская, Бухарская и Кашкадарьинская области) пришлось около 51% всех инвестиций и 64% потоков иностранных инвестиций (Правительство РУз, 2020).

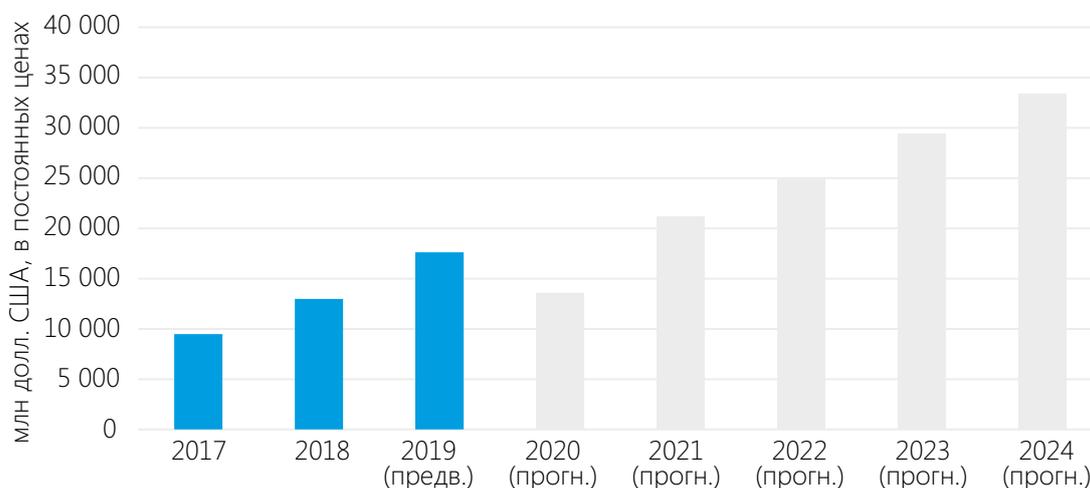
Портфельные инвестиции

Данные по (иностранным) портфельным инвестициям в Узбекистане предоставляются с 2016 года. Они начали приобретать значимость лишь в 2019 году, с выпуском еврооблигаций, достигнув 1,346 млрд долл. США. (По сравнению с чуть более 2 млн долл. США в 2016 году, 3,149 млн долл. США в 2017 году и 13 млн долл. США в 2018 году). Ожидается, что запланированная программа Узбекистана по широкомасштабной приватизации и выпуск суверенных облигаций будут способствовать увеличению притока портфельных инвестиций в последующие годы, поскольку иностранные инвесторы приобретают ценные бумаги, обеспечивающие участие в капитале, включая доли, акции и прямые покупки долей на местных фондовых биржах. Дальнейшее развитие финансового рынка будет иметь жизненно важное значение для того, чтобы помочь стране смягчить потенциально большие колебания потоков капитала и экономические потрясения, которые они с собой несут. Важное значение для этих усилий имеет прочная нормативно-правовая база. Нарращивание золотовалютных резервов и, где это возможно, использование валютных курсов для корректировки и смягчения потрясений может помочь изолировать экономику от воздействия неустойчивости потоков капитала.

Денежные переводы

Денежные переводы имеют важнейшее значение для пополнения валютных резервов Правительства РУз, а также для снижения уровня бедности, поскольку они в основном направляются в домохозяйства с низким достатком. В 2019 году, по оценкам МВФ, приток денежных переводов составил рекордные 8,7 млрд долл. США по сравнению с 7,8 млрд долл. США в предыдущем году. Денежные переводы составили, по оценкам, 15% ВВП. Прогнозируется, что экономический кризис, спровоцированный пандемией COVID-19 и экономической изоляцией, серьезно нарушит потоки денежных переводов по всему миру, в том числе в Узбекистане. По прогнозам, в 2020 году объем денежных переводов сократится на 2,9 млрд долл. США до уровня 5,8 млрд долл. США. Это эквивалентно реальному снижению на 23% (Диаграмма 21). В отличие от прошлых экономических кризисов, в которых денежные переводы, как правило, имели противочиклический характер, особенности данного кризиса будут заключаться в стремительном снижении объемов денежных переводов, усугубляя воздействие на внутренние сокращения доходов бедных и уязвимых слоев населения.

Диаграмма 21. Притоки денежных переводов



Источник: МВФ, 2020.

Исторически сложилось так, что более 80% денежных переводов отправляется узбекской диаспорой в России⁶⁶. Следовательно, приток денежных переводов в значительной степени зависит от показателей российской экономики. Во время предыдущего экономического спада в России (2014–2016) переводы сократились на 60% только в направлении Узбекистана (см.: Всемирный банк, 2018b). Текущие потрясения на энергетических рынках отражаются на экономике России и это приводит к снижению спроса на рабочую силу из соседних стран. Эта динамика будет иметь отрицательное влияние на будущие объемы денежных переводов в Узбекистан, поскольку темпы и масштабы восстановления экономики России будут оказывать существенное влияние на денежные переводы в Узбекистан в ближайшие несколько лет.

Миграция между бывшими советскими республиками Центральной Азии и Россией является одним из крупнейших европейских миграционных коридоров (МОМ, 2018). В то же время, данный коридор является одним из самых дешевых для перевода денег из России в страны назначения (см.: Всемирный банк, (2018b).

Несмотря на то, что на долю России до сих пор приходится самый значительный объем денежных переводов, переводы из других стран растут, особенно из США и Турции (Диаграмма 22). Отмена выездных виз в 2019 году, вероятно, приведет к дальнейшей диверсификации стран назначения миграционных потоков.

Диаграмма 22. Источники денежных переводов



Источник: Правительство РУз

Организации гражданского общества

Объем операций МННО в стране все еще довольно низкий, хотя он растет⁶⁷. Ассоциация и Фонд поддержки негосударственных некоммерческих организаций Узбекистана были созданы в 2005 году. Согласно последней информации, к декабрю 2016 года в ассоциацию входило более 550 различных ННО, и фонд предоставил около 9 млрд сумов финансовых ресурсов для различных проектов ННО (ВТИ, 2018).

⁶⁶ По оценкам, за границей живут от 2 до 3 миллионов узбеков. Это эквивалентно от 7% до 10% населения. Согласно оценке ООН, в 2012 году численность составляла менее 2 млн человек (ЮНИСЕФ, 2013).

⁶⁷ В 2000-х годах многие международные ННО (МННО) были запрещены в стране. С недавним открытием страны им было разрешено возобновить деятельность или начать новую.

АСПЕКТ 2: КОМПЛЕКСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

В этой главе рассматривается согласованность функций планирования и финансовой политики Узбекистана. В ней рассматриваются как возможности для укрепления связи между годовым и/или среднесрочным бюджетным процессом с долгосрочными планами, так и согласованность между различными мерами финансовой политики в таких областях, как бюджет, развитие частного сектора, зеленое развитие и т. д. Практическая реализация ИНМФ могла бы помочь Правительству РУз эффективно укрепить интеграцию его процессов составления бюджета, планирования и финансирования.

ДОЛГОСРОЧНОЕ ВИДЕНИЕ РАЗВИТИЯ

В Стратегии действий на 2017-2021 годы определены приоритеты Правительства РУз в области устойчивого развития. Неясно, насколько она отражает чаяния простых узбекских граждан в области развития. Это скорее мотивирующий документ, чем инструмент политики для руководства процессами принятия решений и распределения приоритетных ресурсов. Хотя заявлено, что эти процессы согласованы с ЦУР, им можно было бы уделить более четкое и существенное внимание в документе.

Для реализации Стратегии действий в начале каждого года правительство принимает очень подробный план действий с несколько более конкретными результатами и приоритетами. Эти ежегодные планы не оценены с точки зрения затрат и не имеют четких указаний относительно того, каким образом они должны финансироваться. Наличие ресурсов (или их отсутствие) является серьезным вызовом в вопросе доверия к этим национальным планам. Эти ежегодные планы открыто разрабатываются и представляются общественности в конце предшествующего года для сбора отзывов. Этот процесс мониторинга и организации общественных консультаций находится в ведении Центра «Стратегия развития» – ННО, связанной с Правительством РУз.

На сегодняшний день не существует долгосрочного видения развития, в котором были бы изложены руководящие указания в области развития на период после 2021 года. На секторальном уровне Узбекистан изложил свое видение секторального развития после 2021 года в транспортном секторе (Стратегия развития транспортной системы на период до 2035 года), энергетическом секторе (Концепция развития гидроэнергетической отрасли на 2020-2024 годы) и конкретных отраслях (Концепция развития текстильной и швейно-трикотажной промышленности на 2020-2024 годы). Начался процесс разработки Концепции комплексного социально-экономического развития Республики Узбекистан до 2030 года (далее – «Концепция»).

Окончательный статус и функция этой Концепции⁶⁸ до сих пор остаются неясными. Вместе с тем ее можно было бы рассматривать в качестве первого шага на пути к разработке ИНМФ: она обеспечивает всеобъемлющее и амбициозное, долгосрочное, общее видение пути социально-экономического развития страны. В идеале такое видение развития должно быть сформулировано на достаточно высоком уровне, чтобы оставаться актуальным в долгосрочной перспективе, и в то же время быть достаточно

⁶⁸ В настоящее время в Концепции говорится, что Правительство РУз стремится достичь статуса страны со средним уровнем дохода в соответствии с классификацией Всемирного банка. Это означает утроение ВВП на душу населения в долларовом выражении к 2030 году - до 4 538 долл. США по сравнению с 1 533 долл. США в 2018 году. Для этого потребуются поддерживать среднегодовые темпы экономического роста на уровне не менее 6,4% в течение всего следующего десятилетия.

конкретным, чтобы обеспечить основу для среднесрочных стратегий развития с их соответствующими планами действий и секторальными политиками.

В отсутствие официального национального долгосрочного видения или стратегии в области развития национальные Цели в области устойчивого развития обеспечивают всеобъемлющее и поддерживаемое на международном уровне видение будущего. ЦУР представляют собой всеобъемлющую и комплексную повестку дня в области развития, которая по своей сути поддерживает такой общенациональный подход. Они предоставляют уникальный и проверенный механизм, который позволяет: (а) согласовать краткосрочные приоритеты рыночной реформы и реформы управления в Узбекистане с более долгосрочной направленностью Повестки дня на период до 2030 года; (б) включить национальные задачи и показатели ЦУР Узбекистана, а также соответствующие базовые и конечные значения; (с) иметь связи с национальной бюджетной структурой и соответствующими секторальными и субнациональными программами развития; (d) служить программной основой для национальной отчетности по ЦУР; и (предв.) информировать о результатах и усиливать мониторинг эффективности проекта Концепции (ПРООН, 2018).

Однако социально-экономическое воздействие кризиса, вызванного COVID-19, в настоящее время угрожают существенным подрывом прогресса в достижении ЦУР в Узбекистане. Поэтому данная ОФР направлена на информационное обеспечение целостной стратегии финансирования мер реагирования Правительства РУз на COVID-19 и восстановления после него в целях обеспечения устойчивого и жизнестойкого восстановления, сохраняющего прогресс в достижении ЦУР.

Такая эффективная целостная стратегия финансирования потребует реалистичной оценки затрат, которая учитывает дифференцированное воздействие кризиса, вызванного COVID-19, на различные слои населения и регионы. В ней будет указано, каким образом, согласно ожиданиям властей, различные потоки финансирования развития, как государственные, так и частные, покроют эти потребности в финансировании; а также система мониторинга и оценки вклада каждого потока финансирования развития и каждой заинтересованной стороны в результаты развития страны. Кроме того, разворачивающаяся пандемия COVID-19 показала важность обеспечения устойчивости к рискам в системе государственного планирования и системе финансирования ЦУР.

СРЕДНЕСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ

Основы среднесрочной национальной политики развития Узбекистана сформулированы в «Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах». Стратегия действий сосредоточена на пяти приоритетных направлениях: 1) общественная и государственная (политическая) инфраструктура/строительство; 2) верховенство закона и судебной-правовая система; 3) развитие и либерализация экономики; 4) развитие социальной сферы; и 5) безопасность, межнациональное согласие и религиозная толерантность (при взвешенной внешней политике). В каждом приоритетном направлении определяется несколько целей/подцелей, что делает эти направления более осязаемыми и облегчает их мониторинг. Такая структура согласуется с ЦУР.

Впоследствии были разработаны многие секторальные и субсекторальные стратегии, некоторые из которых были оценены с точки зрения затрат. Эффективная координация и согласованность этих многочисленных планов и стратегий является важной задачей для достижения результатов развития. Дублирование и противоречащие друг другу приоритеты могут привести к неоптимальным результатам.

В 2020 году Министерство экономики и промышленности было преобразовано в Министерство экономического развития и сокращения бедности. Эта важная институциональная реформа направлена на повышение эффективности и прозрачности координации многочисленных быстроразвивающихся экономических реформ. Получив задачу обеспечить единство действий и согласованность политики в правительстве, новое министерство будет координировать все среднесрочные и долгосрочные концепции, стратегии и программы по развитию отраслей и территорий. Оно также проанализирует все принятые социально-экономические документы с точки зрения их влияния на бедность.

Ожидается, что до конца 2020 года министерство доработает три ключевых стратегических документа, которые вместе сформулируют видение Правительства РУз в области социально-экономического развития: i) проект Концепции; ii) Стратегия сокращения бедности; и iii) проект указа главы государства о введении минимальной потребительской корзины и прожиточного минимума во всех регионах с 2021 года. Одновременная доработка этих трех критически важных документов, касающихся политики развития, предоставит своевременную возможность для учета их социально-экономических целей в процессе восстановления после COVID-19.

ЕЖЕГОДНЫЙ ПРОЦЕСС БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Минфин осуществляет надзор за бюджетным процессом. На основании запросов руководителей субнациональных подразделений, Минфин готовит проект бюджета на рассмотрение Кабинету Министров до 15 сентября. Совместно с другими ответственными центральными правительственными учреждениями Минфин готовит всеобъемлющий проект бюджетного послания, которое содержит:

- Основные результаты социально-экономического развития за предыдущий год и прогнозы выполнения бюджета на текущий год;
- Отчет о выполнении государственного бюджета за предыдущий год и проект государственного бюджета на следующий год;
- Проект основных руководств по бюджетной и налоговой политике на год;
- Комментарии к руководствам по бюджетной и налоговой политике на следующий год;
- Информацию о внутреннем и внешнем государственном долге и соответствующих расходах; и
- Проект государственного бюджета на финансовый год.

Полнота этого бюджетного послания из года в год улучшается. Оно включает в себя дополнительную информацию о государственных финансах, государственном долге и бюджетно-налоговой стратегии. Бюджетный документ представляется с использованием административных, экономических и функциональных классификаций. Одним из основных, последних улучшений в процессе составления бюджета является его утверждение парламентом, поскольку исторически сложилось так, что государственный бюджет представлялся в форме постановления Президента.

Кабинет Министров направляет проект Закона о государственном бюджете и бюджетное послание Администрации Президента и Счетной палате для вынесения заключения по проекту Закона и бюджетно-налоговой стратегии. Затем полный бюджетный пакет, включая заключение Счетной палаты, направляется в нижнюю, Законодательную палату Олий Мажлиса.

Комитет по бюджету, банковскому делу и финансам⁶⁹ является основным координационным комитетом в этом процессе. Комитет собирает мнения различных парламентских групп и депутатов, в том числе других комитетов палаты; и готовит окончательный отчет о бюджете, который должен быть рассмотрен Законодательной (нижней) палатой. После утверждения пользователи бюджета могут вносить необходимые коррективы до четырех раз в год, но в пределах общего объема своих ассигнований и по согласованию с парламентом.

Разработка Государственной инвестиционной программы остается отделенной от процесса подготовки стандартного государственного бюджета, что, по сути, разделяет обязанности по капитальным затратам и по затратам на обслуживание инфраструктуры и другим текущим затратам (ВБ, 2020). Реформу управления государственными инвестициями⁷⁰ в Узбекистане необходимо ускорить и оптимизировать. Важным изменением будет переход с 2020 года от ежегодного мероприятия к мероприятию, планируемому на многолетнюю перспективу. Отсутствие прозрачных данных о масштабах и характере государственных инвестиций в Узбекистане усложняет детальный анализ эффективности инвестиционной программы, а также эффективности ее управления. В обзоре государственных расходов (ОГР) за 2019 год отмечается, что *«Неустойчивая институциональная среда, фрагментация и пересечение функций управления государственными инвестициями затрудняет обеспечение того, чтобы портфель инвестиционных проектов был наиболее оптимальным для страны. На различных этапах цикла управления государственными инвестициями существуют сдерживающие факторы, включая двусмысленность критериев отбора проектов, неэффективное использование оценок проектов, уделение особого внимания соблюдению официальных процедур и отсутствие заключительной оценки проектов»*. В ОГР далее содержатся следующие рекомендации:

- Уточнить роли и обязанности основных субъектов, участвующих в управлении государственными инвестициями.
- Повысить потенциал для проектного цикла в отношении руководства, определения, оценки, выбора и реализации проектов.
- Принять методологию анализа социально-экономических затрат и выгод (наряду с доступностью и потенциальными условными обязательствами) для оценки проектов и определения их приоритетности, что согласуется с долгосрочными приоритетами Правительства РУз в области развития.
- Более прозрачно интегрировать инвестиции в регулярный бюджетный процесс.

Государственный бюджет по-прежнему является скорее техническим, чем политическим документом. Последняя оценка PEFA⁷¹ (2018) выявила недостатки, препятствующие согласованию бюджета с долгосрочными целями политики Правительства РУз. Одним из важнейших недостатков было то, что отсутствие инструментов создания стратегических многолет-

⁶⁹ В Законе «О парламентском контроле» (2016) он называется Комитет Законодательной палаты по бюджету и экономическим реформам.

⁷⁰ Термину «Государственные инвестиции» не дано определение ни в одном нормативном акте Узбекистана. Законодательство признает в ежегодной инвестиционной программе только понятие «централизованные/нецентрализованные инвестиции». «Централизованные» инвестиции включают инвестиции, финансируемые за счет: (i) государственного бюджета или государственных целевых фондов; (ii) проектное финансирование бюджетных учреждений, финансируемых МФИ и двусторонними кредиторами; (iii) проектное финансирование ГП через МФИ, двусторонние учреждения или через перекредитование средств Фонда реконструкции и развития Узбекистана (ФРРУ) через коммерческие банки. «Нецентрализованные» инвестиции включают (iv) прямые иностранные инвестиции и частные инвестиции. (Всемирный банк, 2019)

⁷¹ PEFA финансировалась и осуществлялась ЕС в сотрудничестве с ВБ в 2018 и 2019 годах.

них программ на всех уровнях управления экономикой, бюджетом и финансами затрудняет прогресс в более стратегическом распределении ресурсов. В рамках Стратегии реформы УГФ был достигнут решающий прогресс. Государственный бюджет (на 2019 и 2020 годы) все чаще отражает секторальные приоритеты, институциональные планы и согласованные национальные приоритеты. Среднесрочное планирование осуществляется постепенно, и начиная с цикла 2024-2026 гг. должно быть обеспечено полное среднесрочное бюджетирование. Укрепление бюджетного процесса и его согласование с долгосрочными целями развития продвигаются в правильном направлении. Сохранение высоких темпов реформы потребует надлежащего определения приоритетности и последовательности мер реформирования. С этой целью текущая поддержка УГФ со стороны партнеров в области развития была обновлена и упорядочена в пересмотренную Стратегию, в которой основное внимание уделяется важнейшим выводам недавней оценки PEFA и оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ.

СТРАТЕГИЯ РЕФОРМЫ УГФ

При поддержке партнеров по развитию Правительство РУз приняло обновленную Стратегию совершенствования системы управления государственными финансами Республики Узбекистан на 2020-2024 годы. Эта Стратегия предусматривает, в частности, внедрение среднесрочной бюджетной основы для осуществления стратегического подхода к налогово-бюджетной политике и внедрение новой системы «основанного на результатах процесса составления бюджета» при формировании годового бюджета, в числе прочих целей. Это предполагает введение новой классификации⁷² программ⁷³, которая позволяет планировать распределение ресурсов в среднесрочной перспективе, учитывая при этом будущие последствия нынешних решений о распределении ресурсов. Эта классификация программ должна быть закреплена в более широком стратегическом представлении, которое описывает, как деятельность правительства способствует достижению общенациональных целей и целей Повестки дня на период до 2030 года (ПРООН, 2016).

Хотя правительство разработало различные политики, планы и стратегии проведения реформ на (меж-) секторальном и территориальном уровнях, в настоящее время не существует единого комплексного плана социально-экономических реформ на макроуровне, отражающего политические цели, на основе которых можно было бы составить классификацию программ. ИНМФ мог бы помочь объединить эти различные существующие меры политики, планы и стратегии в классификацию стратегических программ, согласованную с проектом Стратегии сокращения бедности и быстро развивающимися мерами реагирования на COVID-19 и усилиями по восстановлению после него. Он обеспечит эффективную платформу для диалога в поддержку достижения этих изменений культуры среди всех вовлеченных субъектах. Это позволит обеспечить интеграцию ЦУР в бюджетное планирование и бюджетирование на основе программ (БОП).

В конечном счете, успешное принятие БОП будет означать достижение значительных изменений культуры во всей администрации. Помимо технических реформ это потребует повышения осведомленности и содействия достижению общего понимания со стороны ключевых лиц, ответственных за разработку политики, и участников бюджетного процесса, включая гражданское общество, ценности того, что бюджет в большей степени соответствует политике и в меньшей степени является инструментом контроля.

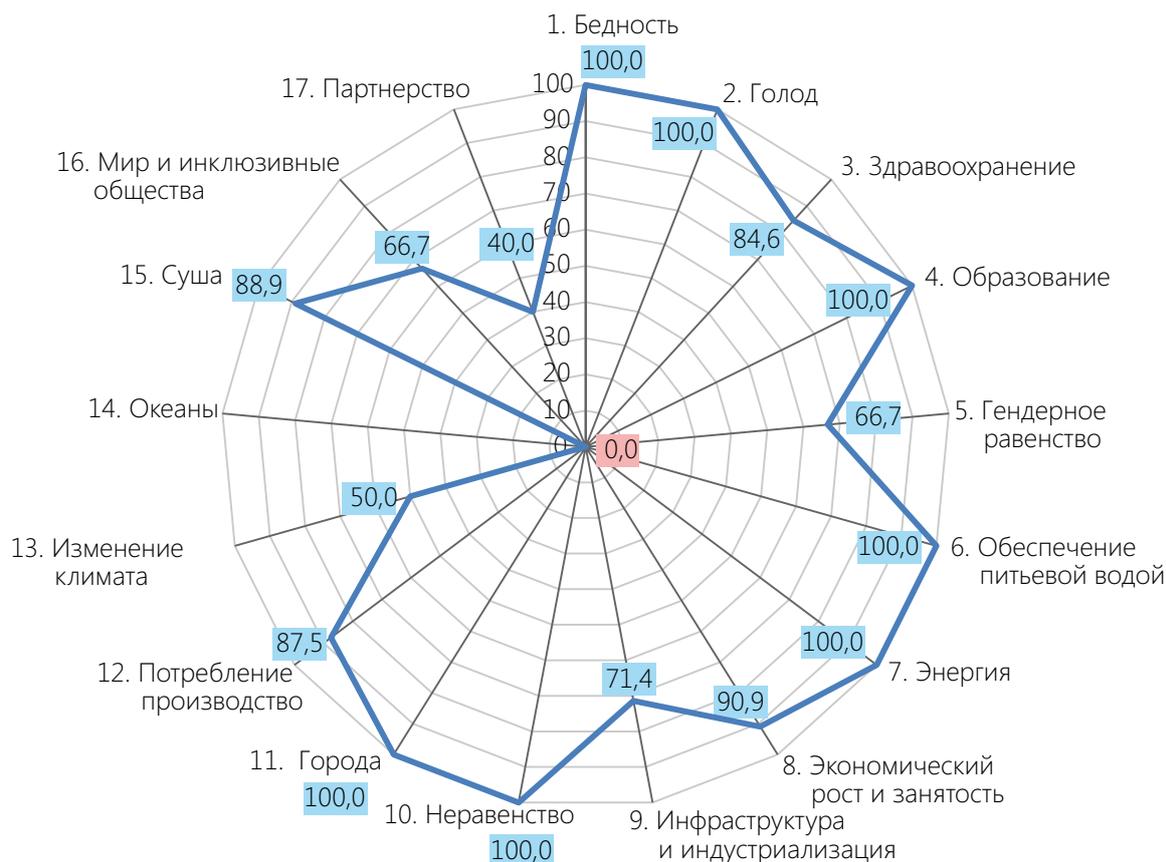
⁷² Классификация программ — это способ описания плана расходов правительства с точки зрения его целей.

⁷³ Программы - это, по сути, комплексные группы мероприятий и практических результатов, которые потребляют ресурсы для достижения определенных политических целей.

СОГЛАСОВАННОСТЬ С ЦУР СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ГОДОВОГО БЮДЖЕТА

Система государственного планирования охватывает задачи в рамках 105 из 125 национальных ЦУР (что соответствует 84% задач)⁷⁴. Все национальные задачи в рамках ЦУР 1 (бедность), ЦУР 2 (голод), ЦУР 4 (образование), ЦУР 6 (вода), ЦУР 7 (энергия), ЦУР 10 (неравенство) и ЦУР 11 (города) были полностью (100%) охвачены в документах в области планирования (Диаграмма 23).

Диаграмма 23. Быстрая комплексная оценка национальных планов и стратегий Узбекистана



Источник: ПРООН, 2020.

В число задач, которые охвачены в меньшей степени, входят: ЦУР 5 (гендерное равенство) - 66,7%, ЦУР 13 (изменение климата) - 50% и ЦУР 17 (партнерство) - 40%. Это свидетельствует о том, что Правительство РУз отстает в решении вопросов, связанных с изменением климата, в своих документах в области планирования и политики. Кроме того, правительство совсем недавно начало проводить более открытую политику, направленную на укрепление партнерских отношений с соседями и остальным миром.

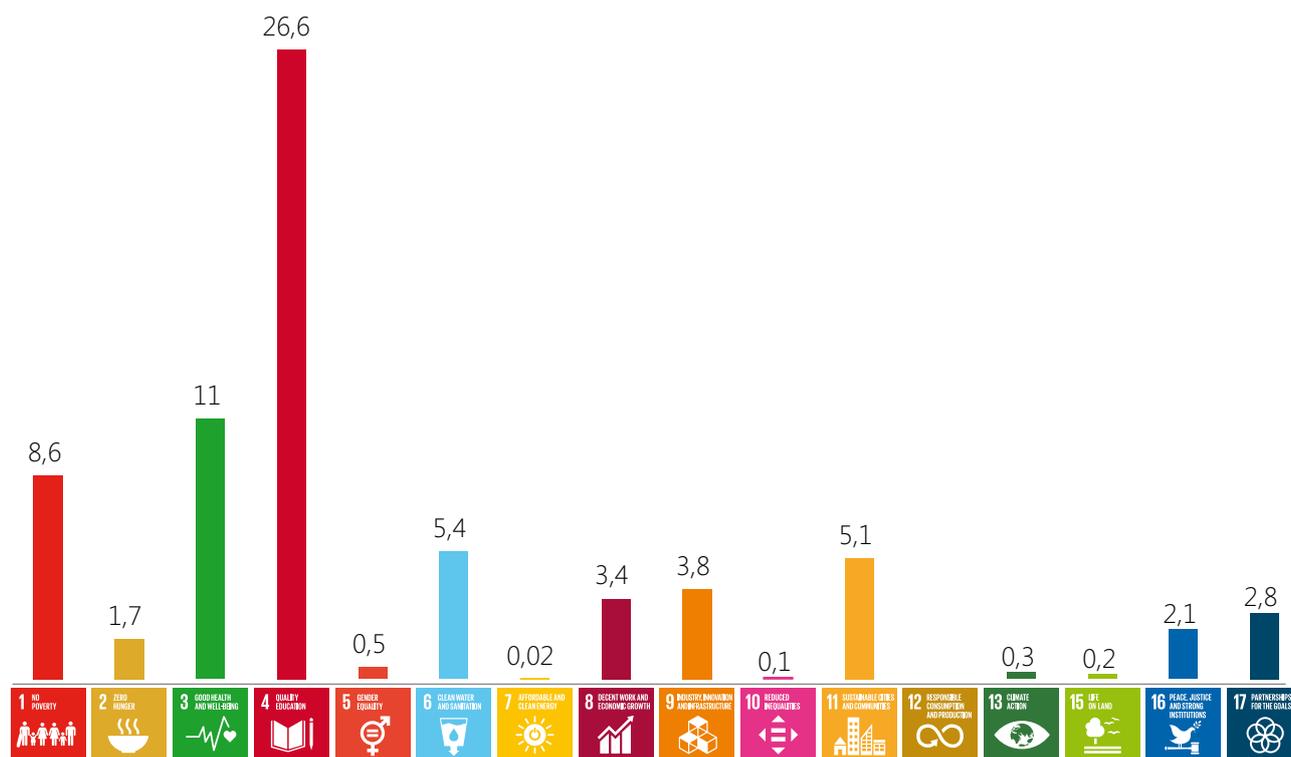
ЦУР 14 (океаны) не был включен в национальные ЦУР Узбекистана. Вместе с тем, возможно, будет иметь важное значение рассмотрение вопроса о том, чтобы все же включить ЦУР 14, поскольку она также касается сохранения рыбных запасов на биологически

⁷⁴ В рамках быстрой комплексной оценки (RIA) местный эксперт проанализировал 190 документов в области планирования, политики и регулирования (в общей сложности), которые представляют собой следующие документы: а) государственные программы, стратегии, концепции и т.д.; б) законы, законодательные документы; в) указы и постановления президента, постановления кабинета министров; и д) приказы, другие нормативные документы отраслевых министерств.

устойчивом уровне и борьбы с незаконной практикой рыболовства в рыбном промысле и аквакультуре во внутренних водоемах⁷⁵.

Эти пробелы в охвате могут указывать на потенциальные пробелы в ресурсах для этих соответствующих ЦУР. В то же время, полный охват ЦУР системой государственного планирования не является гарантией достаточности ресурсов. Предварительная оценка государственных расходов, проведенная для «Бюджета для граждан» на 2019 год, показывает, что 72% расходов государственного бюджета могут быть непосредственно связаны с финансированием ЦУР (Диаграмма 24). Такое сопоставление национального бюджета с ЦУР является важным первым шагом на пути к процессу бюджетирования, согласованному с ЦУР. Однако для того, чтобы эту информацию можно было эффективно использовать для бюджетных ассигнований, потребуются дальнейшее укрепление системы отслеживания фактических расходов на уровне задач ЦУР. В данной ОФР утверждается, что существует чрезвычайно важная возможность актуализации задач ЦУР и их соответствующих показателей эффективности в рамках реализуемого процесса бюджетирования, ориентированного на конкретные результаты.

Диаграмма 24. Расходы государственного бюджета на реализацию ЦУР (% от общего объема расходов, 2019)



Источник: Правительство РУз, Бюджет для граждан на 2019 год.

⁷⁵ Хотя рыбный промысел может способствовать развитию сельских районов и обеспечению продовольственной безопасности, он не достиг своего возможного потенциала развития. По оценкам, в 2016 году в секторе рыболовства было занято 5 606 человек, в том числе 3 600 рыбаков во внутренних водах и 2 000 (15% женщин) в аквакультуре (ФАО, 2018: Профили стран по вопросам рыбного хозяйства и аквакультуры).

АСПЕКТ 3: СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

Растущий частный сектор имеет важное значение для будущего роста и создания формальных рабочих мест. Это лежит в основе прочной налоговой базы, которая может поддержать финансирование перехода от экономики, в которой доминирует государство, к экономике, управляемой частным сектором.

В этом разделе рассматривается, как государственные и частные субъекты сотрудничают в рамках Повестки дня на период до 2030 года, и какие действия они предпринимают, чтобы содействовать не только экономическим выгодам, но и устойчивому и инклюзивному частному финансированию. В нем определены возможности для улучшения политической среды, усиления стимулов и углубления государственно-частного сотрудничества в достижении этой цели.

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ

С 2016 года в Узбекистане проводятся амбициозные реформы, в ходе которых страна открывается для международных инвесторов. Узбекистан предлагает все стимулы, которые обычно используются во всем мире, за исключением инвестиционных льгот, инвестиционных налоговых льгот и стимулов для НИОКР. В 2019 году при Министерстве инвестиций и внешней торговли было создано Агентство по привлечению иностранных инвестиций. В стране насчитывается 21 свободная экономическая зона, где инвесторы пользуются полными освобождением от уплаты подоходного налога и таможенных пошлин, налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, единого налогового платежа для МСП, а также обязательных взносов в Дорожный фонд. Она предоставляет стимулы для «Инновационных технопарков» с целью поощрения инвестиций в инновационные технологии, включая химические, биотехнологические и информационные технологии.

Ускорение притока ПИИ в целях достижения ЦУР страны требует создания равных условий для иностранных коммерческих инвесторов. Инвесторы ценят стабильную экономическую среду, строгое верховенство закона и эффективные права собственности, а не просто наличие налоговых льгот. Государственный контроль над ключевыми отраслями оказывает дискриминационное воздействие на иностранных инвесторов. Например, Правительство РУз сохраняет жесткий контроль над всеми экономическими процессами и сохраняет контрольные доли в ключевых отраслях, включая энергетику, телекоммуникации, авиаперевозки и добычу полезных ископаемых. Правительство регулирует инвестиции и потоки капитала на рынке хлопка-сырца и контролирует все продажи шелка в стране, ограничивая иностранные инвестиции в текстильную и ковроткацкую промышленность. Недавние экономические реформы являются важными шагами в правильном направлении.

Инвестиционные договоры

Не менее важным, чем количество ПИИ, является его качество⁷⁶. Двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) могут стать важным инструментом привлечения более

⁷⁶ В Аддис-Абебской повестке дня конкретно говорится о необходимости регулирования в целях согласования частных инвестиций и государственных целей, включая стимулирование частного сектора к внедрению устойчивой практики, а также стимулирование долгосрочных качественных инвестиций.

качественных ПИИ. Узбекистан подписал ДИД с 51 страной, пять из которых не ратифицированы, в том числе с Беларусью, Республикой Корея, США, Турцией и Бахрейном⁷⁷. Между этими ДИД существует определенная разница, в частности в отношении положений об урегулировании споров (Туляков, 2019). Кроме того, сложившаяся правоприменительная практика показывает, что исполнение иностранных арбитражных решений в Узбекистане по-прежнему непредсказуемо в отношении применения Нью-Йоркской Конвенции 1958 года о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, которую Узбекистан обязан соблюдать⁷⁸. Оптимизация и применение стандартного и прозрачного подхода к международному арбитражному разбирательству споров в рамках существующих и будущих ДИД послужит основой для усилий правительства по позиционированию Узбекистана в качестве регионального арбитражного центра. Поддержанный Всемирным банком «Международный центр по урегулированию инвестиционных споров», участником которого является Узбекистан, мог бы стать полезным механизмом укрепления международной арбитражной практики в стране.

Кроме того, страна может извлечь выгоду из исчерпывающего обзора согласованности своих ДИД и соглашений о свободной торговле (ССТ) с ЦУР. Согласованность ДИД и ССТ с ЦУР может быть усилена, например, путем включения положений о социально-экологических стандартах, а также о здравоохранении⁷⁹. Экологические положения в ДИД могут обеспечить более благоприятное отношение к инвестициям, желательным с социально-экологической точки зрения, чем к инвестициям в «коричневые» сектора (Page, 2018). Важно, чтобы будущие ДИД обеспечивали достаточное пространство для маневра в политике, с тем чтобы принимающие государства могли регулировать, когда ПИИ будут считаться наносящими ущерб приоритетам страны в области устойчивого развития⁸⁰.

Между Узбекистаном и другими странами действует только девять соглашений о свободной торговле (ССТ), и в стране нет ССТ, охватывающего услуги, что могло бы помочь экономике не только связать себя с цепочками создания добавленной стоимости, но и с деятельностью с более высокой добавленной стоимостью.

Правительство РУз планирует разработать Стратегию инвестиционной политики на среднесрочный период до 2025 года. Эта Стратегия позволит увязать ключевые показатели инвестиционной программы с приоритетными направлениями социально-экономического развития страны в целях достижения положительных структурных изменений в экономике Узбекистана. Стратегия будет направлять размещение новых производственных мощностей, объектов инфраструктуры и социальных объектов в соответствии с имеющимися ресурсами и комплексными планами развития для определенной территории. Она также определяет требования к подготовке приоритетных инвестиционных предложений, включающих использование экологически чистых технологий, эффективное использование природных ресурсов и обучение персонала; а также разрабатывает меры по предоставлению особых льгот и специальных условий на отдельных территориях, находящихся в сложной социально-экономической ситуации. На сегодняшний день статус и эффективное осуществление этой Стратегии остаются неясными.

⁷⁷ Навигатор ЮНКТАД по международным инвестиционным соглашениям

⁷⁸ http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/11/11/enforcement-of-arbitral-awards-in-uzbekistan-challenges-and-uncertainties/?doing_wp_cron=1596964744.9815208911895751953125

⁷⁹ <https://www.transnational-dispute-management.com/journal-advance-publication-article.asp?key=1787>

⁸⁰ Недавний узбекско-турецкий ДИД является хорошим примером того, как четко обозначить регулирующие полномочия принимающих государств.

Для того чтобы эта Стратегия стала стратегической опорой «зеленой» и жизнестойкой программы Узбекистана по восстановлению после COVID-19, необходима ее эффективная координация с другими ключевыми стратегиями. К ним относятся проект Стратегии сокращения бедности, Стратегия по переходу на «зеленую» экономику и новая Концепция обеспечения надежного энергоснабжения Узбекистана до 2020 года.

Государственно-частное партнерство

Намерение правительства сократить свое присутствие в экономике, а также снизить налоговую нагрузку для компаний увеличивает трудности с выделением достаточных бюджетных ресурсов на решение проблемы увеличения дефицита инфраструктурных инвестиций. Правительство РУз намерено использовать государственно-частное партнерство (ГЧП) для того, чтобы направлять все больший объем частных инвестиций на инфраструктурные инвестиции в энергетику, коммунальные услуги, транспорт, здравоохранение, образование, культуру и туризм. Когда проекты ГЧП хорошо проектируются и реализуются в сбалансированной нормативно-правовой среде, они могут повысить эффективность и устойчивость предоставления государственных услуг, что позволяет высвободить немногочисленные государственные ресурсы для других целей. Ожидается также, что ГЧП обеспечит дополнительные доходы для Правительства РУз за счет сборов и налогов, а также других косвенных сопутствующих эффектов.

В 2018 году в Узбекистане был принят Закон о ГЧП, который создал значительные инвестиционные возможности для местных и международных частных инвесторов для участия в экономическом росте Узбекистана. Кроме того, было создано Агентство по развитию ГЧП (PPPPA) для содействия и координации разработки проектов ГЧП, включая скрининг проектов, обзор технико-экономических обоснований, разработку тендерной документации и контрактов по ГЧП. Соглашения о разделе продукции и государственные закупки исключены из сферы действия закона. Закон о ГЧП обеспечивает высокий уровень безопасности для внутреннего инвестора-партнера, поскольку нет никакой дискриминации между отечественным и иностранным партнером по ГЧП, а позиция частного партнера де-юре надежно защищена.

Агентство по развитию ГЧП выступает главным образом в качестве руководителя проекта для правительства и содействует развитию ГЧП.⁸¹ В настоящее время Агентство имеет в своем списке в общей сложности 66 проектов ГЧП в различных секторах, которые оно разрабатывает совместно с международными финансовыми институтами. Общий объем инвестиций, по оценкам, составляет не менее 8 млрд долл. США.

На 11 энергетических проектов из списка приходится почти 70% от общего объема запланированных инвестиций в ГЧП. Большая часть средств направлена на строительство новых энергетических объектов – тепловых электростанций, а также фотоэлектрических, ветровых солнечных и ветровых электростанций. Например, Узбекистан намерен использовать ГЧП для разработки газотурбинной электростанции комбинированного цикла (ГТЭКЦ) мощностью 1500 МВт в Сырдарье. Текущие проекты ГЧП в энергетическом секторе включают проектирование, финансирование, строительство и эксплуатацию объектов солнечной энергетики общей мощностью 600 МВт в Самарканде, Джизаке и Шерабаде совместно с Азиатским банком развития. Правительство РУз также продвигает ГЧП в сельскохозяйственном секторе, однако до настоящего времени в списке не было ни одного проекта. Правительство рассматривает вопрос о децентрализации деятельности ГЧП с целью поддержке местных органов государственной власти в области дошкольного образования.

⁸¹ Полный список обязанностей и полномочий см. в ст. 12 Закона о ГЧП.

Для поддержки проектов ГЧП Правительство РУз при необходимости может оказывать финансовую поддержку путем предоставления субсидий (включая обеспечение гарантированной минимальной прибыли частного партнера в рамках проекта), инвестирует свои собственные финансовые ресурсы или имущество, и закупает заранее определенное количество товаров и/или услуг, предоставляемых проектом ГЧП. Правительство может также использовать гарантии, налоговые и другие преимущества или компенсации для обеспечения жизнеспособности проектов ГЧП.

В рамках проектов ГЧП частный сектор мог бы внести значительный вклад в достижение ЦУР в Узбекистане, особенно ЦУР 9 (жизнестойкая инфраструктура и устойчивая индустриализация). Оказывая поддержку в достижении задачи ЦУР 9.1⁸², это позволило бы добиться прогресса в доступе к качественному образованию, здравоохранению, воде и санитарии, а также сосредоточить внимание на тех, кого труднее всего охватить. Однако нынешний подход Правительства РУз к ГЧП, как представляется, практически не связан с национальными ЦУР.

Содействие развитию предпринимательства и МСП

Основным препятствием, сдерживающим рост частного сектора, является значительное присутствие государства в экономике (ЕБРР, 2019). Льготный доступ ГП к таким ресурсам, как земля, инфраструктура, финансирование и государственные закупки, а также фактическое выполнение ими таких государственных функций, как стандартизация и другое нормативное регулирование, ставят частные предприятия в невыгодное положение и не позволяют им в полной мере использовать свой потенциал. Власти начали сокращать чрезмерное государственное регулирование и вмешательство в экономику, и деловой климат начал улучшаться. Имущественные и другие коммерческие права по-прежнему не всегда хорошо защищены, не в последнюю очередь из-за ограниченного потенциала судов для рассмотрения коммерческих и экономических споров (ЕБРР, 2019).

Государственное кредитование, главным образом ГП, ограничивает доступ к финансированию для частных компаний, особенно МСП. Государственное кредитование в основном осуществляется через государственные банки. Правительство предоставляет банкам льготное финансирование через кредиты ФРРУ, казначейские кредиты, депозиты в коммерческих банках и рекапитализацию. Эти ГБ предоставляют данные средства государственным предприятиям и частному сектору для достижения определенных политических целей (МВФ, 2019). На государственные банки приходится около 85% активов банковской системы, и их основная функция заключается в поддержке государственных инвестиций и планов развития. Власти планируют сократить объем искажающего целевого кредитования и другие формы непрозрачной поддержки государственных предприятий. Несогласованное сокращение государственного финансирования банков может создать пробелы в финансировании, если в среднесрочной перспективе банковской системе не удастся задействовать альтернативные и более диверсифицированные источники финансирования, например использовать сбережения домохозяйств или использовать по максимуму международные долговые рынки. Банки будут ограничены в своих возможностях выступать посредником в использовании сбережений страны для финансирования инвестиционных проектов и поддержки более инклюзивного роста.

⁸² «Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру ... в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех».

Кредитование частного сектора на уровне около 29 процентов ВВП является умеренным по сравнению с сопоставимыми странами региона. Узбекистан занял 55-е место из 190 стран по показателю «Получение кредитов» согласно отчету Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2018 год. Фирмы сообщают, что сложные процедуры подачи заявок и высокие требования к залогу являются второй и третьей наиболее важными причинами отказа от использования официального финансирования. Коммерческие банки и другие кредиторы обычно рассматривают МСП как высокорисковых заемщиков. Следовательно, небольшие компании часто сталкиваются с высокими процентными ставками и требованиями по обеспечению кредитов, которые они не могут выполнить. Поэтому широкий доступ к финансовым услугам ограничен со стороны предложения.

Из-за такой высокой стоимости заимствования большинство домашних хозяйств и фирм, вместо того чтобы использовать официальные источники финансирования, прибегают к неофициальным методам накопления сбережений и заимствования, и лишь немногие используют цифровые финансовые продукты (Ахунов, 2018). Доступ к финансированию бизнеса особенно сложен для женщин, молодежи и частных лиц в Ташкенте и на юге Узбекистана (ЕБРР, 2019). Существуют значительные региональные различия в доступе к финансированию для создания новых предприятий.

Развитие предпринимательства занимает высокое место в приоритетах Правительства РУз. Более половины постановлений президента были посвящены развитию предпринимательства и малого бизнеса.⁸³ Согласно рейтингу Всемирного банка «Ведение бизнеса», эти реформы начинают приносить плоды. В рейтинге 2020 года страна вошла в двадцатку лучших стран мира с точки зрения улучшения показателей легкости ведения бизнеса. Узбекистан занял 69-е место в мире с показателем 69,9 из 100 баллов в этом году, поднявшись с 76-го места в 2018 году.

Государственный фонд поддержки развития предпринимательской деятельности был создан в 2017 году для оказания МСП финансовой поддержки как в национальной, так и в иностранной валюте. Этот Фонд софинансируется за счет займов и грантов партнеров по развитию. ЕБРР предоставил кредит в размере 100 млн евро для программной поддержки МСП и развития малого бизнеса и предпринимательства. Фонд предоставляет гарантии и компенсации по займам, а также ресурсы банкам для финансирования проектов в сельскохозяйственном секторе.

В 2018 году Правительство РУз приступило к реализации программы микрокредитования «Каждая семья - предприниматель»⁸⁴ для стимулирования регионального развития. Целью программы является предоставление недорогих кредитов домохозяйствам для стимулирования экономической активности, ведущей к самозанятости и микропредпринимательству. В рамках этих подходов особое внимание уделяется предоставлению кредитов на предпринимательскую деятельность, связанную с активами и оборудованием, в том числе предоставлению кредитов предприятиям, связанным с агробизнесом на дому (теплицы, племенной крупный и мелкий рогатый скот, молодь сома), а также на швейные машины и другое оборудование, связанное с малым производством потребительских товаров (Таджибаева, 2019).

Отсутствие нефинансовых услуг, таких как консультативные услуги, развитие бизнеса, инкубация и рыночная поддержка, подрывает эффективность этих инструментов финансирования МСП. Около 60% опрошенных МСП в Узбекистане не смогли назвать

⁸³ <https://mfa.uz/en/press/news/2019/07/20183/?print=Y>

⁸⁴ Постановление Президента № ПП-3777 от 7 июня 2018 года «О реализации программы «Каждая семья - предприниматель»»; и последующее Постановление Президента № ПП-4321 от 7 марта 2019 года «О дополнительных мерах по широкому привлечению населения к предпринимательству и развитию семейного предпринимательства в регионах».

ни одного частного провайдера услуг по развитию бизнеса (УРБ), и почти никто не знал о существовании сторонних поставщиков, таких как ННО или бизнес-ассоциации (Там же). Это особенно верно в отношении МСП, работающих в регионах, где 70% МСП не знают частных провайдеров УРБ. Государственно-частный диалог, и особенно роль бизнес-ассоциаций в продвижении УРБ, остается ограниченным.

Сектор микрофинансирования в Узбекистане недостаточно развит, фрагментирован и неустойчив (МФК, 2016). Несколько микрофинансовых организаций (МФО) в стране имеют очень ограниченный уровень проникновения и доступа к финансированию. Большинство МФО также небольшие и имеют ограниченное количество филиалов или не имеют их вообще. На микрокредитные организации приходится лишь 10% от общего портфеля микрокредитов, в то время как 90% приходится на три коммерческих банка. Доступ к финансированию со стороны МКО очень ограничен, нестабилен и подвержен сбоям рыночного механизма. МФО в Узбекистане не имеют права привлекать депозиты. Следовательно, все финансирование осуществляется за счет ресурсов их акционеров. Однако они оказываются ограниченными и нестабильными с течением времени, что препятствует росту и стабильности сектора.

Корпоративная социальная ответственность

В настоящее время данные о корпоративной благотворительности в стране отсутствуют. Тем не менее, потенциал есть, особенно в связи с тем, что узбекские фирмы развиваются и продвигаются на международные рынки. Деятельность в сфере КСО в Узбекистане остается добровольной, узкой направленностью на ответственность перед собственными сотрудниками и обществом (Аюпов и Комилова, 2010). Справедливое обращение, равные возможности, надлежащее обращение и хорошие условия труда являются обязанностями работодателя, который хочет продемонстрировать свою вовлеченность в деятельность в сфере КСО. Аналогичным образом компании взаимодействуют с сообществом и могут предоставлять услуги, организовывать мероприятия, финансировать деятельность сообщества или финансировать приобретение имущества в интересах сообщества и т. д. КСО еще не включена в операционную бизнес-модель узбекских компаний. тогда как на Западе компании участвуют в КСО, чтобы добиться социальной легитимности в обществе, в котором они работают. Значительное влияние заинтересованных сторон или требования цепочки поставок, которые мотивировали бы их к участию в КСО, отсутствуют⁸⁵.

Основным инструментом Правительства РУз по развитию вышеуказанного вида КСО являются налоговые стимулы. Например, благотворительные организации могут требовать вычета из налогооблагаемой базы до 75 процентов от предоставленного спонсорства, в пределах 15 процентов от общей суммы годовой налогооблагаемой прибыли того, кто предоставляет спонсорство. Создание более привлекательной налоговой среды, например, в соответствии с конкретными критериями устойчивого развития, которые могли бы извлечь выгоду из более высоких налоговых вычетов, деятельность в сфере КСО могла бы быть использована для небольших и средних проектов, разрабатываемых и реализуемых местными сообществами. В настоящее время из-за отсутствия обязательной отчетности о деятельности в сфере КСО очень сложно оценить объем и воздействие КСО в Узбекистане, а также выработать более эффективные меры политики.

Создание местной сети Глобального договора ООН может стать практическим способом продвижения инициативы Глобального договора и его десяти принципов на уровне страны. Это поможет повысить осведомленность об ответственном предприни-

⁸⁵ <https://carecsr.com/2019/05/13/how-csr-can-help-businesses-in-uzbekistan/>

матерском поведении и будет способствовать информационно-разъяснительной работе, обучению, диалогу по вопросам политики, коллективным действиям и партнерству для осуществления своих обязательств в области устойчивого развития. Местные сети Глобального договора ООН зарекомендовали себя, как эффективные инструменты для продвижения коллективных действий по борьбе с коррупцией⁸⁶.

ОЭСР (2019а) также рекомендует активно вовлекать бизнес-сообщества через бизнес-ассоциации в обеспечение добросовестности бизнеса. Это могла бы продвигать, например, местная сеть Глобального договора ООН и оказывать поддержку в осуществлении антикоррупционной политики Правительства РУз среди всех МСП. На сегодняшний день антикоррупционные инструменты применяются международными компаниями, иностранными акционерными компаниями и крупными ГП. Правительство РУз, возможно, захочет рассмотреть вопрос применения инструментов стимулирования компаний к внедрению антикоррупционных инструментов. Недавнее создание аппарата бизнес-омбудсмена является практическим шагом в деле совершенствования защиты прав предпринимателей.

Транснациональные компании, работающие в Узбекистане, все чаще запускают несколько ориентированных на общество программ в рамках своей деятельности в сфере КСО. Например, Американская торговая палата (Amcham) в Узбекистане учредила отдельный Комитет по КСО, с которым Правительство РУз могло бы сотрудничать в целях укрепления политики в области КСО и рассмотреть роль многонациональных корпораций в содействии прочному и устойчивому восстановлению после COVID-19⁸⁷. Например, создание Фонда солидарности для поддержки в борьбе с COVID-19, который будет финансироваться международным бизнесом и филантропами.

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА

Финансовый сектор в Узбекистане в основном представлен банковскими структурами. Страховой, лизинговый и фондовый рынки слабо развиты, и зачастую игроки на этих рынках прямо или косвенно связаны с банками (являются дочерними предприятиями банков). Уровень проникновения банковских услуг средний: 41% населения имеет доступ к счету. Большую часть проникновения составляют зарплатные счета, которые доступны через «онлайн» карты. Правительство и центральный банк проводят политику сокращения наличных денег в системе путем поощрения перевода заработной платы на счета и безналичных платежей за коммунальные услуги, налоги, пополнение мобильных телефонов и другие услуги.

На Ташкентской фондовой бирже в настоящее время доминируют государственные банки, которые имеют юридические полномочия размещать акции. На эти акции приходится 86% торговли акциями на бирже, что ограничивает ликвидность и привлекательность биржи для иностранных инвесторов, которые владеют всего двумя процентами акций. Их рыночная капитализация составляет всего 5,3% ВВП по сравнению с 21,7% в соседнем Казахстане и 54,2% во Вьетнаме. В январе 2019 года власти создали Агентство по развитию рынка капитала (АРПК) с целью утроить рыночную капитализацию с нынешнего уровня в 5 млрд долл. США до 15 млрд долл. США к 2025 году. Стратегия развития АРПК предусматривает новую волну первичных и вторичных публичных размещений, связанных с более широкой приватизацией, осуществляемой

⁸⁶ Посредством проектов коллективных действий по борьбе с коррупцией Глобального договора ООН предприниматели, правительства и гражданское общество могут создать равные условия и повысить стандарты противодействия коррупции и соблюдения требований как в своих отдельных организациях, так и коллективно.

⁸⁷ См.: <http://amcham.uz/corporate-and-social-responsibility-committee/>

правительством⁸⁸. Агентство также стремится поощрять развитие местных розничных инвестиционных и пенсионных фондов, чтобы создать условия для участия узбекского рабочего и среднего класса в расширении фондового рынка.

Улучшение рынков капитала в Узбекистане имеет решающее значение для финансирования текущих экономических реформ. В настоящее время узбекские компании полностью зависят от банковских кредитов в вопросах финансирования новых инвестиций, что мешает крупным предприятиям привлекать значительные средства, необходимые для столь необходимого обновления основного капитала. Оживление фондовой биржи может помочь крупнейшим предприятиям страны выпускать ценные бумаги для удовлетворения потребностей в финансировании их собственных планов преобразования.

Доступ к финансовым услугам

Использование цифровых технологий может ускорить расширение охвата финансовыми услугами. Население проявляет все больший интерес к использованию технологий, о чем свидетельствует рост проникновения смартфонов и приема электронных платежей. Эти факторы предоставляют возможность для расширения цифровых финансовых услуг, включая доступ к финансовым услугам через платформы для мобильных платежей, местное предпринимательство с цифровой поддержкой, инновационные системы здравоохранения и образования, а также растущее число инициатив в области электронного правительства.

Центральный банк является регулирующим органом, ответственным за продвижение цифровых финансовых услуг (ЦФУ) в Узбекистане. Его целью является организация и предоставление эффективных платежных систем в Узбекистане; лицензирование и регулирование банковской деятельности, и снижение объема денежной наличности в экономике. Всем учреждениям, обслуживающим платежи в стране, необходимо иметь лицензию поставщика платежных услуг от Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций. Существующий режим регулирования и лицензирования не предусматривает агентский банкинг, электронные деньги или переводы с карты на карту (P2P). Тем не менее, центральный банк поощряет осуществление всех других платежей по безналичному расчету. В том числе коммунальные услуги, пополнение счета за мобильную связь, уплата налогов и другие (МФК, 2016).

Операторы мобильной связи в настоящее время не имеют права предоставлять цифровые финансовые услуги в Узбекистане. Опыт других стран свидетельствует о том, что открытие финансовых услуг для небанковских финансовых учреждений, включая операторов мобильной связи, может ускорить процесс расширения охвата финансовыми услугами. Техническая рабочая группа под руководством ЦБ РУз и с участием многих заинтересованных сторон, включающая руководителей отрасли, могла бы обеспечить проведение нормативно-правовых реформ, которые позволили бы вызвать в стране рост цифровых финансовых услуг и финансовых технологий.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ И ДИАСПОРЫ

Огромный объем притока денежных переводов превращает их в важную возможность для финансирования развития Узбекистана. Трудовые мигранты и отправляемые ими денежные переводы могут иметь жизненно важное значение для поддержки отдаленных сельских общин по всей стране. Они могут улучшить благосостояние за счет увеличения доходов домохозяйств и финансирования покупок

⁸⁸ Совокупная стоимость приватизации десяти крупных государственных предприятий из энергетического, сельскохозяйственного, горнодобывающего и обрабатывающего секторов оценивается в 13 млрд долл. США.

для удовлетворения базовых потребностей. В Узбекистане важной категорией расходов, на которые идут денежные переводы, являются традиционные церемонии, такие как свадьбы. Исследования показывают, что на свадьбы расходуется почти столько же денег из денежных переводов, сколько на жилье (18-20%), что по-прежнему меньше, чем тратится на еду (24%), но больше, чем на здравоохранение (7%) и образование (10%) (Прохорова, 2017). В Узбекистане сохраняется географическое неравенство в распределении денежных переводов. Большая часть денежных переводов направляется в Самаркандскую и Сырдарьинскую области страны. В то же время наибольшее количество мигрантов происходит из Самаркандской и Кашкадарьинской областей, а наименьшее количество - из городских районов Ташкента и Навои (Ирназаров, 2015).

Узбекистан имеет относительно большую (более 10 миллионов), но концентрированную диаспору⁸⁹. Большинство узбеков, выехавших из страны, проживают в соседних странах (Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан), а небольшое число представлено в других республиках бывшего СССР. В последние годы растет диаспора за пределами СНГ. Поскольку ожидается, что эта тенденция сохранится, могут быть возможности использовать диаспору для поддержки социально-экономического развития своей родины. Возможно, было бы целесообразно провести аналитическое исследование, с тем чтобы оценить вероятный объем и характер финансирования, которое можно было бы получить от диаспоры, прежде чем проводить значительные реформы: до сих пор развивающиеся центрально-азиатские страны считаются странами происхождения диаспор, но пока еще не как страны, в которых диаспоры хотят инвестировать и работать (Эло, 2016).

В настоящее время не существует политики, инструментов или учреждений, посвященных более стратегическому использованию денежных переводов и диаспоры. Проведение любой значимой реформы может потребовать повышения объема и качества информации, доступной фактическим и потенциальным мигрантам, многие из которых происходят из слаборазвитых и изолированных сельских районов страны. Это потребует разработки подробных профилей узбекской диаспоры с разбивкой по местоположению, экономической деятельности, профилю квалификации, доходов, сбережений и инвестиционного профиля, а также выявления представительных ассоциаций, с которыми следует сотрудничать для реализации такой стратегии. Эта информация могла бы стать основой для индивидуального подхода к направлению финансирования и денежных переводов со стороны диаспоры на местную экономическую деятельность в сфере строительства, связи, оптовой и розничной торговли, бытовых услуг и в других секторах.

ПАРТНЕРСКИЕ ОТНОШЕНИЯ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

В Узбекистане происходит серьезный политический переход, в ходе которого развивается децентрализованная представительная демократия, в которой гражданское общество должно стать главным партнером правительства. Однако, эффективные модели подлинных государственно-частных партнерств все еще находятся на этапе строительства в Узбекистане. Для того, чтобы политическая система действительно приняла эти изменения, необходимо, чтобы они были в первую очередь одобрены населением, развивали и укрепляли демократическую политическую культуру, способствовали дальнейшему общественному диалогу в целях открытого и конструктивного обмена мнениями между различными политическими течениями.

⁸⁹ MOM определяет диаспоры как «мигрантов или потомков мигрантов, чья идентичность и чувство принадлежности были сформированы их миграционным опытом и наследием».

Узбекским законом предусмотрена свобода объединений, но правительство продолжало ограничивать это право⁹⁰. Власти стремились контролировать деятельность ННО, финансируемые из-за рубежа ННО, а также неконтролируемые исламские и религиозные группы. На практике условия работы независимого гражданского общества, правозащитников, оставались ограниченными, хотя некоторые активисты общались об улучшении сотрудничества с правительственными чиновниками. Закон об ННО требует, чтобы организации с действующим бюджетом и фондами были официально зарегистрированы правительством. Он также требует, чтобы ННО подавали ежегодные отчеты правительству. Зарегистрированные ННО могут получать гранты от внутренних и иностранных доноров, но принимающие организации должны уведомить министерство юстиции о своих грантах и представить министерству план действий, в котором подробно описывается, как ННО будет распоряжаться средствами. Если министерство одобряет его, других одобрений от правительства не требуется. Министерство требует, чтобы ННО предоставляли ежегодные финансовые отчеты.

На практике организации гражданского общества в основном исключены из политического процесса и допущены лишь к неполитическим вопросам. В третьем секторе сейчас доминируют государственные ННО (ГННО), которые действительно периодически приглашаются на встречи на местном и высшем уровнях. Но эти организации не следует путать с подлинным гражданским обществом (ВТІ, 2018). Правительство может поручить решение «некоторых социальных вопросов» организациям третьего сектора на основе контракта, который будет финансироваться из негосударственных источников, что обеспечит независимость партнера третьего сектора. Общественный фонд по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан проводит конкурсы на получение грантов для реализации преимущественно социально-экономических проектов. Некоторые организации гражданского общества раскритиковали Фонд за то, что он в первую очередь поддерживает ГННО. Есть несколько независимых ННО, которые ведут активную деятельность и реализуют различные проекты в области экологических проблем⁹¹.

Для процветания в Узбекистане сильного и активного гражданского общества, а также для того, чтобы оно действовало в качестве партнера в процессе устойчивого развития, например, в рамках ИНМФ, необходимы дальнейшие шаги по либерализации законодательства о негосударственных некоммерческих организациях. Действующие законы, регулирующие вопросы регистрации ННО, их финансирования, организации ими поездок и мероприятий, несут в себе слишком много ограничений и не соответствуют международным стандартам. Это означает, что возможности гражданского общества осуществлять контроль за реформой правительства, выступать в качестве противодействия произвольным действиям государства остаются ограниченными. Одним из факторов, способных укрепить потенциал гражданского общества, является эффективное соблюдение Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации». Это позволит гражданам напрямую привлекать государство к ответственности за свои действия, требуя, среди прочего, информацию о том, как принимаются решения, как расходуются государственные средства, как присуждаются контракты.

Международная благотворительность недостаточно используется

Благотворительность в Центральной Азии существует уже около 30 лет. Благотворительные организации не поддерживались или даже не были разрешены

⁹⁰ <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/uzbekistan/> .

⁹¹ Например: ECOSAN (Экология и санитария) является одним из самых известных из них.

в бывшем Советском Союзе. В Центральной Азии благотворительные организации возродились в 1990-х годах в основном за счет религиозных пожертвований или фондов, созданных успешными бизнес-магнатами и олигархами. В большинстве стран требования к отчетности были невысокими, и, следовательно, зачастую было очень сложно, а то и невозможно, оценить индивидуальные пожертвования.

Известные притоки в Узбекистан средств на благотворительность носят ограниченный характер. Всего с 2013 по 2018 годы Узбекистан получил 0,79 млн долл. США.⁹² Фонд Билла и Мелинды Гейтс (ФБМГ) предоставил более двух третей от общей суммы (0,5 млн долл. США). Реальная сумма, скорее всего, больше, поскольку о своей деятельности перед ОЭСР-КСР отчитываются только крупнейшие фонды. В то же время законодательство Узбекистана не требует, чтобы иностранные фонды, действующие в Узбекистане, сообщали о финансовых поступлениях в страну, и сводные данные отсутствуют. Благотворительные взносы в экологические и благотворительные фонды, а также в культурные, медицинские, образовательные и муниципальные учреждения могут быть вычтены из налогооблагаемого дохода, но не более 2%.

Финансирование, основанное на религии

Закят⁹³ является важным источником социального финансирования в большинстве мусульманских обществ, но трудно оценить, сколько средств было собрано во всем мире. Утверждается, что ежегодно собирается от 200 млрд до 1 трлн долл. США (Обайдулла и Ширази, 2015; Группа Исламского банка развития, 2016). Уровень соблюдения положений Закията отличается от страны к стране, но в некоторых исламских странах он превышает 90%.⁹⁴ Во всем мире растет интерес к разработке финансовых инструментов, совместимых с законами шариата.

Для Узбекистана основанное на религии финансирование представляет собой неиспользованные источники финансирования развития. Отсутствие данных затрудняет оценку текущего сбора Закията⁹⁵ и, следовательно, его потенциала в области финансирования развития. Поскольку в Узбекистане существует децентрализованная модель сбора Закията, между мечетями в городах и сельских общинах существует много различий⁹⁶. Устранение этого пробела в знаниях путем проведения детального исследования наряду с сопоставлением контекста Узбекистана с опытом других стран могло бы способствовать созданию благоприятных условий для финансирования, основанного на религии.

⁹² Данные ОЭСР/КСР

⁹³ Закят является уникальной формой религиозного социального обеспечения, которая приносит пользу всему сообществу. Он требует от мусульман ежегодно давать 2,5% своего богатства, соответствующего критериям, на помощь различным категориям мусульман, которые в этом нуждаются. Закят - это одновременно и духовный долг, и жизненно важная часть исламской системы социального обеспечения.

⁹⁴ Например, Исследовательский центр Пью подсчитал, что в Индонезии 98% мусульман соблюдают требования по выплате Закията (см.: Исследовательский центр Пью, 2012).

⁹⁵ В случае республик Центральной Азии менее 50% граждан утверждали бы, что религия является центральной в их жизни (см.: Исследовательский центр Пью, 2012).

⁹⁶ Практика показывает, что как централизованный, так и децентрализованный сбор Закията функционирует почти одинаково хорошо.

АСПЕКТ 4: МОНИТОРИНГ И ОБЗОР

Эффективные механизмы мониторинга и обзора являются критическим компонентом интегрированного подхода к финансированию. Системы финансового контроля собирают информацию о финансировании, о том, какие ресурсы инвестируются, кем и как. Системы мониторинга собирают информацию о результатах развития и о прогрессе в достижении ЦУР. С помощью ИНМФ Правительство РУз может объединить эту различную информацию и составить четкое представление о воздействии, которое оказывают различные типы инвестиций на конечные результаты ЦУР, и что особенно важно - о том, являются ли эти инвестиции также экономически эффективными.

Данный аспект рассматривает качество государственных и частных систем мониторинга, а также их способность служить информационной основой для политических процессов. Он направлен на определение шагов, которые могут быть предприняты для укрепления систем финансового контроля и мониторинга, укрепления потенциала для связи систем и поддержки более обоснованного процесса разработки финансовой политики. Он в значительной степени опирается на выводы и рекомендации, содержащиеся в Докладе об оценке результативности деятельности в области государственных расходов и финансовой подотчетности в 2018 году и в Обзоре государственных расходов за 2019 год.

МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

В целом оценка УГФ в Узбекистане показывает хорошие механизмы мониторинга, обеспечивающие налоговый и бюджетный контроль на высоком операционном уровне. Она также свидетельствует о том, что имеются механизмы для обеспечения налогово-бюджетной стабильности и устойчивости. Вместе с тем цель мониторинга заключается главным образом в достижении целей, связанных с доходами и расходами, и в меньшей степени в обеспечении контроля за эффективностью государственных услуг. Поэтому для обеспечения эффективного и результативного использования государственных ресурсов потребуются включение механизмов мониторинга качества предоставления государственных услуг, а также прогресса в достижении национальных ЦУР. Рост связанного с COVID-19 давления на имеющиеся в распоряжении Правительства РУз государственные ресурсы превратил более экономически эффективное использование этих ресурсов во всеправительственный императив.

Эффективное использование ресурсов для предоставления услуг

Значительная доля внебюджетных расходов, как через ВБФ, так и через внебюджетные счета, является острой проблемой для мониторинга эффективности государственных финансов. Многие из этих полугосударственных средств контролируются и управляются отраслевыми министерствами и используются для конкретных целей политики. Кроме того, отраслевые министерства осуществляют операции со многими небольшими фондами за рамками Минфина и Государственного казначейства, которые ведут к росту прямого дохода. Например, оплата труда в государственном секторе иногда производится как из бюджетных, так и из внебюджетных источников, что ведет к несоизмеримой оплате за одну и ту же работу в разных регионах.

В отношении внебюджетных расходов не действуют такие же бюджетные процессы, мониторинг или подотчетность. Поэтому у органов власти отсутствует целостное

представление обо всех государственных расходах при принятии решений. Большинство ВБФ подготавливают ежегодные финансовые отчеты и годовые бюджеты. Однако, многие из них не интегрированы в государственный бюджет или не используются для подготовки общегосударственного бюджета. Власти намерены все больше консолидировать эти средства в бюджете начиная с 2020 года, но прогресс идет медленно.

Помимо ВБФ, необходимо также в полной мере выявлять и отражать в государственных бюджетах операции государственных целевых фондов и ГП⁹⁷. Исключение возможных условных обязательств со стороны ГП в государственном бюджете создает фискальные риски для государственных финансов. В настоящее время ведется мониторинг экономического и финансового положения государственных корпораций с помощью ряда ключевых показателей эффективности. Правительство РУз, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о включении экологических, социальных и управленческих критериев в требования к корпоративной отчетности своих ГП, чтобы лучше контролировать, какой вклад они вносят в устойчивое развитие. Впоследствии ежегодная консолидированная отчетность об этой информации наряду с их финансовыми показателями могла бы быть обнародована.

Мониторинг местных органов власти составляет часть регулярного мониторинга бюджета и является эффективным из-за роли территориальных финансовых управлений. Отчетность по финансам местных органов власти консолидирована в отчете о финансовом состоянии государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, который проверяется Счетной палатой. Однако, отчет о непредвиденных обязательствах и других фискальных рисках не подготавливается.

Институциональная среда для государственных инвестиций с 2018 года подвергается значительным реформам. Ожидается, что последовавшее за этим повышение ясности в отношении ролей и обязанностей основных субъектов⁹⁸ принесет пользу управлению государственными инвестициями. Для эффективного внедрения новой системы государственных инвестиций требуется наращивание потенциала всех сотрудников, задействованных в рамках всего цикла инвестиционных проектов (руководство, определение, оценка, выбор и реализация). Хотя приоритеты для всех инвестиционных проектов устанавливаются центральными органами власти исходя из опубликованных общих и широких стандартных критериев выбора проектов, политические соображения по-прежнему имеют большое значение. Оценки государственных инвестиционных проектов не всегда публикуются.

Обеспечение максимального воздействия на развитие за счет запланированного Правительством РУз увеличения государственных инвестиционных проектов в скором времени потребует более тщательного согласования процедур отбора и систем мониторинга эффективности проектов с ЦУР. Национальные ЦУР Узбекистана могут обеспечить полезную всеобъемлющую основу для обеспечения согласованности критериев и показателей мониторинга эффективности, используемых в различных областях управления государственными финансами.

Масштабы налоговых стимулов⁹⁹ Узбекистана, непрозрачность и неопределенность в отношении их экономической эффективности представляют собой явную

⁹⁷ На государственный сектор все еще приходится около 40% от общей хозяйственной деятельности в стране и вклада в ВВП, хотя по количеству доминируют частные компании (более 90% от общего числа хозяйствующих субъектов в стране).

⁹⁸ Национальное агентство проектного управления (НАПУ), Государственный комитет по инвестициям, Министерство финансов, Министерство экономики и другие участники цикла управления государственными инвестициями.

⁹⁹ См. раздел, посвященный государственным доходам, в первой главе.

возможность для улучшения мониторинга государственных финансов наряду с быстрым генерированием дополнительных ресурсов. Лица, ответственные за разработку политики, включая парламент, должны иметь полную информацию, касающуюся затрат и выгод налоговых льгот, для принятия обоснованных и прозрачных решений в отношении их использования. Это требует проведения периодической оценки воздействия налоговых стимулов с точки зрения привлеченных инвестиций и их воздействия на достижение экономических и других целей устойчивого развития, а также включения ежегодных отчетов о налоговых расходах в бюджетный процесс. Данные отчеты о налоговых расходах должны покрывать все налоговые льготы по основным налогам, включая освобождения от уплаты таможенных пошлин.

Около трети от общих налоговых льгот предусматриваются постановлениями правительства¹⁰⁰. Наличие полномочий на предоставление налоговых стимулов снижает эффективность режима инвестиционной политики, так как оно создает барьер для инвестиционных возможностей, поскольку инвесторам приходится проходить через процесс получения разрешений, на который уходит много времени и денег. Если стимулы предусмотрены законом, то в отношении них применяется парламентский контроль. Налогоплательщики также имели бы возможность использования процесса обжалования налогов чтобы озвучить свои жалобы, когда налоговые стимулы предоставляются через обычный процесс заполнения таможенной декларации.

Внутренний и внешний контроль

В последней оценке PEFA (2018) отмечается, что Узбекистан все еще находится в процессе создания полностью функциональной системы внутреннего аудита. Функция внутреннего аудита была недавно введена для центральных правительственных учреждений, на долю которых приходится 81% от общих бюджетных расходов и 84% доходов. Существующая система финансового контроля не соответствует международным стандартам и для нее характерно немного или полное отсутствие внутреннего аудита, сосредоточенного на мониторинге систем внутреннего контроля. Ожидается, что к 2025 году механизмы внутреннего аудита и финансового контроля будут действовать во всех министерствах и ведомствах.

Отчеты по аудитам представляются обеим палатам Парламента на обсуждение и согласование. Однако, в оценке PEFA (2018) отмечается, что Парламент не может анализировать соответствие ни с приоритетными направлениями, принятыми в национальной стратегии развития, ни со связями между бюджетом и стратегическими планами, разработанными министерствами. Секторальные комитеты проверяют бюджетные документы и предлагают рекомендации для рассмотрения и утверждения на пленарных заседаниях, хотя у Парламента отсутствуют полномочия на внесение изменений в бюджетные сметы. Тем не менее, наблюдается неочевидное участие общественности в слушаниях.

Внешний аудит и проверка со стороны законодательного органа относительно достаточны для обеспечения подотчетности правительства за его фискальные и бюджетные политики и их реализацию. Он ежегодно проводится Счетной палатой, которая является Высшим органом аудита, созданным в 2002 году. Отчет Счетной палаты представляет собой обзор исполнения бюджета, подготовленный с использованием национальных стандартов без особого внимания на существенные проблемы и риски,

¹⁰⁰ Налоговый кодекс предусматривает, что на налоговые льготы может влиять сам налоговый кодекс или решения Президента Республики Узбекистан, в соответствии с которыми налоговая ставка может быть снижена не более чем на 50% на период не более 3 лет на определенные налоги, за исключением НДС, акцизного налога на производство и/или реализацию товаров, а также налога за пользование недрами.

связанные с контролем. Счетная палата не зависит от органа исполнительной власти и отчитывается перед Президентом.

Отчет по внешнему аудиту представляет собой конкретный результат работы Счетной палаты, который содержит заключения об исполнении государственного бюджета. Проверка отчета по аудиту законодательным органом проводится в соответствии с процедурой, установленной в законе «О парламентском контроле». Прозрачность обеспечивается только через освещение слушаний по отчету по аудиту в законодательной палате Парламента в средствах массовой информации, чего недостаточно. Отсутствуют записи о присутствии представителей общественности на слушаниях, и затруднен доступ к опубликованному утвержденному отчету по аудиту.

Надзор Парламента за бюджетным процессом постепенно улучшается. Начиная со следующего бюджетного цикла (2020-2021), при обсуждении проекта бюджета парламент должен принимать во внимание документы, касающиеся среднесрочного планирования, а также долгосрочную перспективу. Несмотря на то, что во всех процессах подготовки и выполнения бюджета был введен политический контроль, политическое участие в связывании целей стратегического планирования с имеющимися ресурсами, необходимыми для их реализации, все еще остается относительно небольшим.

Борьба с коррупцией для финансирования важнейших конечных результатов развития Узбекистана¹⁰¹

В Узбекистане уровень коррупции остается высоким¹⁰², а уровень доверия к государственным органам низким. В 2019 году Узбекистан занял 153 место из 180 в ежегодном Индексе восприятия коррупции, поднявшись сразу на 5 позиций по сравнению с 2018 годом. Согласно отчетам СМИ, около 1 млрд долл. США (2% от ВВП) могли быть незаконно выведены из страны в ходе первых двадцати лет независимости; Правительство РУз в настоящее время ведет переговоры с правительствами и банками нескольких стран ОЭСР о возврате этих средств (ПРООН, 2018). Помимо влияния на государственные финансы, коррупция также подрывает легитимность и доверие к государственным институтам и формирует восприятие людей к деятельности и эффективности правительства. Это искажает распределение государственных услуг и непропорционально влияет на маргинализированные и уязвимые группы, что ведет к росту неравенства.

В недавно проведенном опросе общественного мнения¹⁰³ отмечается, что наиболее коррупционными сферами государства являются ГП и институты (возможно, включая сферу образования и медицинских услуг), органы внутренних дел и банки. ЦУР 3 и 4 по здоровью и образованию окажутся в зоне риска если не устранить коррупцию в государственных институтах здравоохранения и образования, что в конце концов негативно скажется на развитии человеческого потенциала. Этот риск весьма значим с учетом значительного притока финансовых средств, связанных с COVID-19, направляемых в национальную систему здравоохранения¹⁰⁴.

¹⁰¹ Данный подраздел основывается на анализе, представленном ОЭСР (2019а), Четвертый раунд мониторинга хода реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.

¹⁰² Узбекистан занимает 153 место из 180 стран в Индексе восприятия коррупции Transparency International 2019 года.

¹⁰³ Источник: Информационный и аналитический отчет по опросу общественного мнения «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения», доступ по ссылке: http://ijtimoiyfkr.uz/ru/issledovaniya/borba_s_korrupciy_v_zerkale_obshestvennogo_mneniya.

¹⁰⁴ В прессе начинают появляться сообщения о предполагаемой коррупции в расходах, связанных с COVID-19: <https://en.fergana.news/news/120819/>

Снижение утечек повышает эффективность расходования государственных средств и доходность государственных инвестиций. Видимый прогресс в отношении борьбы с коррупцией также может укрепить доверие в правительство и налоговую мораль граждан. Более того, доходы, возвращенные из коррупционных и нелегальных финансовых потоков, могут использоваться для финансирования ЦУР. Для последнего потребуется создание специального фонда, в котором будут накапливаться конфискованные и возвращенные похищенные активы для поддержки достижения ЦУР. Обнадеживает тот факт, что Правительство в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года определило в качестве первоочередной задачи уменьшение незаконных финансовых потоков и обнаружение/возвращение похищенных активов. Для достижения этой цели требуется подход, основанный на наличии достаточных ресурсов и полномочий, а также на более глубоком анализе нынешней ситуации, мер реагирования и внутреннего потенциала страны. Эта рекомендация планируется УНП ООН в рамках Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН.

Частный сектор также получит большую выгоду от эффективных мер по борьбе с коррупцией за счет сокращения расходов на ведение бизнеса. Для успешного решения проблемы коррупции потребуются согласованные действия государственных органов и предприятий через процессы с участием различных заинтересованных сторон, а также использование новейших технологий четвертой промышленной революции для сбора, анализа и обмена данными с целью профилактики, обнаружения и предотвращения коррупционного поведения. Усилия, предпринимаемые Узбекистаном для введения инструментов электронного правительства и использования современных технологий для предоставления обществу услуг и информации, оказывают положительное влияние на борьбу с коррупцией. Целесообразно продолжить развивать и улучшать их, внедряя еще более продвинутое интерактивные услуги.

Узбекистан приступил к амбициозным антикоррупционным реформам¹⁰⁵ для пересмотра многих сфер общественного управления, подкрепленным политическими обязательствами на высшем уровне. Заявления, сделанные на высшем уровне страны и подчеркивающие обязательство по борьбе с коррупцией, оказали положительное влияние на улучшение открытости и прозрачности правительства и местных органов власти и облегчили диалог с представителями негосударственного сектора (ОЭСР, 2019). Государственные органы Узбекистана начали диалог и сотрудничество с негосударственным сектором. Ведется создание общественных советов для консультирования органов государственной власти. Были сделаны усилия, направленные на развитие системы общественного рассмотрения проектов нормативно-правовых актов и вовлечение представителей гражданского общества в разработку и реализацию национальной антикоррупционной программы. Выбранный институциональный подход к развитию, координации и реализации антикоррупционной политики через создание межведомственных комиссий на национальном уровне (Республиканская межведомственная комиссия) и в регионах (территориальные межведомственные комиссии) позволил охватить наиболее широкий возможный диапазон государственных органов, в том числе в регионах, и учесть их различные секторальные подходы, навыки и знания (ОЭСР, 2019).

Хотя в законодательство уже введены положения о предотвращении конфликта интересов, для их соответствующего выполнения необходимо дальнейшее регулирование. Недавнее создание Агентства по противодействию коррупции в июне

¹⁰⁵ Недавно принятый закон «О противодействии коррупции» создает нормативно-правовую базу и эффективные институциональные механизмы для обеспечения скоординированных антикоррупционных политик и мер.

2020 года, скорее всего, пойдет на пользу эффективной реализации существующих мер по борьбе с коррупцией.

МОНИТОРИНГ КОНЕЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ РАЗВИТИЯ И ПОВЕСТКИ ДНЯ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА

Узбекистан твердо привержен делу достижения ЦУР и стремится к реализации Повестки дня на период до 2030 года. В 2018 году было принято 16 национальных Целей в области устойчивого развития (ЦУР) и 125 соответствующих задач. Одновременно в этом был создан межведомственный Координационный совет по реализации «Дорожной карты» по организации имплементации национальных ЦУР. Был создан веб-портал с данными по примерно 100 показателям, и в настоящее время ведется работа по сбору данных по оставшимся 100 показателям.

В 2018 году Правительство РУз создало Координационный совет по реализации Национальных целей и задач в области устойчивого развития на период до 2030 года. Его возглавляет Заместитель Премьер-министра, министр финансов и министр экономики, и он обеспечивает горизонтальную координацию по вопросам устойчивого развития на национальном уровне. Координационный совет создал шесть совместных тематических рабочих групп, соответствующих шести тематическим группам ООН-Правительство РУз по оценке результатов («средства к существованию», «социальная защита», «образование», «здравоохранение», «окружающая среда» и «государственное управление»). Эти рабочие группы состоят из 108 представителей примерно 40 министерств и правительственных комитетов, ННО, аналитических центров и правоохранительных структур. В феврале 2020 года была создана двухпалатная Парламентская комиссия по ЦУР с целью мониторинга и содействия реализации ЦУР в Узбекистане и оказания поддержки в представлении первого Добровольного национального обзора Узбекистана в июле 2020 года.

Несмотря на то, что с момента создания совета в октябре 2018 года не прошло ни одного заседания, его председатель утвердил несколько документов, поддерживающих реализацию ЦУР, в том числе список 128 национальных задач ЦУР и дорожную карту по подготовке ДНО. Подготовленные Государственным комитетом по статистике (ГКС), эти 128 задач национальных ЦУР составляют основу для системы мониторинга ЦУР страны. Основным инструментом мониторинга и распространения данных по показателям ЦУР является национальная платформа отчетности по ЦУР. Платформа является единым центром для сбора и обобщения информации о текущем прогрессе в достижении ЦУР в стране. ГКС опубликовал первый статистический сборник с последними доступными данными по мониторингу прогресса в достижении ЦУР в 2019 году. В июле 2020 года страна также представила свой первый Добровольный национальный обзор на Политическом форуме высокого уровня ЭКОСОС ООН.¹⁰⁶

Несмотря на эту ясную архитектуру реализации ЦУР, ответственность за реализацию Повестки дня остается несогласованной между всеми министерствами и ведомствами. Об этом свидетельствует различный уровень интеграции ЦУР в секторальные политики и стратегии. Завершение и представление первого Добровольного национального обзора (ДНО) страны на Политическом форуме высокого уровня 2020 года знаменует собой важный шаг в создании более систематического подхода к отслеживанию прогресса в реализации Повестки дня на период до 2030 года.

Проведение ДНО позволяет укрепить согласованность и интеграцию политики, а также заложить основу для участия заинтересованных сторон и информационно-

¹⁰⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=2180&menu=3170>

пропагандистской деятельности. Ответственность и импульс, которые он создает для широкого круга заинтересованных сторон, могут быть использованы для ускорения реформ в направлении привлечения этих заинтересованных сторон к официальным процессам мониторинга и отчетности Правительства РУз в отношении ЦУР и проблем, отмеченных в ДНО. ИНМФ мог бы помочь осуществить на практике интеграцию мониторинга ЦУР, Национальной стратегии действий, проекта Концепции, проекта Стратегии сокращения бедности и нового подхода к восстановлению после COVID-19 в рамках одной институциональной основы. Передовые институциональные практики показывают, что закрепление ЦУР на высшем уровне национального планирования и координации может помочь в интеграции и согласованности для средне- и долгосрочного планирования, реализации и мониторинга стратегий развития (ПРООН, 2018).

Международный мониторинг прогресса в области ЦУР, проведенный в 2020 году Сетью по выработке решений в области устойчивого развития ООН, поставил Узбекистан на 66-е место из 193 стран (Таблица 4). Его глобальный индекс равен 71.0, что на 1.0 % выше среднего показателя по региону и соответствует показателям таких стран, как Казахстан, Колумбия, Албания и Мексика. .

Таблица 4. Обзор прогресса в достижении ЦУР

ПРОГРЕСС В ДОСТИЖЕНИИ ЦУР	ТЕНДЕНЦИЯ	ПРОГРЕСС В ДОСТИЖЕНИИ ЦУР	ТЕНДЕНЦИЯ
1. ЛИКВИДАЦИЯ НИЩЕТЫ	↑	10. УМЕНЬШЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА	нет данных
2. ЛИКВИДАЦИЯ ГОЛОДА.	↗	11. УСТОЙЧИВЫЕ ГОРОДА И НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ	↗
3. ХОРОШЕЕ ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ.	↗	12. ОТВЕТСТВЕННОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО	нет данных
4. КАЧЕСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	↑	13. БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА	↑
5. ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО.	→	14. СОХРАНЕНИЕ МОРСКИХ ЭКОСИСТЕМ	нет данных
6. ЧИСТАЯ ВОДА И САНИТАРИЯ	нет данных	15. СОХРАНЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ СУШИ	→
7. НЕДОРОГОСТОЯЩАЯ И ЧИСТАЯ ЭНЕРГИЯ	↑	16. МИР, ПРАВОСУДИЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ	нет данных
8. ДОСТОЙНАЯ РАБОТА И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ	↗	17. ПАРТНЕРСТВО В ИНТЕРЕСАХ РАЗВИТИЯ	нет данных
9. ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ, ИННОВАЦИИ И ИНФРАСТРУКТУРА	↗		

Источник: UNSDSN (2020) - <https://dashboards.sdgindex.org/#/UZB>

Примечание: Желтый ЦУР = Проблемы присутствуют; Оранжевый ЦУР = Значительные проблемы присутствуют; Красная ЦУР = Серьезные проблемы присутствуют; Серый ЦУР = нет данных. Зеленая стрелка = на пути к достижению ЦУР; Оранжевая стрелка = оценка умеренно растет, но недостаточна для достижения целей; Красная стрелка = оценка стагнирует.

Отсутствие качественных данных ограничивает мониторинг прогресса в развитии

Национальные системы мониторинга, оценки и принятия решений в Узбекистане имеют ряд слабых сторон, многие из которых связаны с экосистемой данных в Узбекистане (ПРООН, 2018). Доступ к официальным данным зачастую ограничен, в частности для данных, которые считаются чувствительными, и, если данные доступны,

имеются проблемы с надежностью и качеством¹⁰⁷ официальных данных и они не дезагрегированы по критерию уязвимости. Наблюдается тенденция к ограничению создания независимых данных международными организациями, или это разрешается только через национальные исследовательские институты, чьего потенциала не всегда достаточно для данной работы. Практические последствия такой нехватки данных ведут, например, к ограниченному анализу экономической и функциональной классификации государственных расходов. Координация данных между секторами остается слабой. Системы сбора данных ГКС и отраслевых министерств зачастую работают параллельно друг с другом и являются фрагментированными. Оценка не осуществляется повсеместно и в основном проводится международными организациями¹⁰⁸. Критической слабой стороной системы мониторинга ЦУР в Узбекистане является отсутствие актуальных, точных демографических оценок¹⁰⁹. Запланированной на 2022 год переписи населения необходимо уделить большое внимание и обеспечить полную поддержку на высших политических уровнях.

В результате, использование фактических данных для принятия решений остается дискреционным, зачастую оно направлено только на демонстрацию того, что квота или задачи были выполнены, а не на выявление и укрепление существующих политик. Кроме того, связанные с данными стимулы для должностных лиц в рамках существующей системы, включая аудиты и дисциплинарные меры, скорее способствуют демонстрации хороших результатов, а не обеспечению точности.

¹⁰⁷ Недавно принятый закон «О противодействии коррупции» создает нормативно-правовую базу и эффективные институциональные механизмы для обеспечения скоординированных антикоррупционных политик и мер.

¹⁰⁸ Ученые и специалисты-практики также ставили под сомнение официальные данные Узбекистана, опубликованные до 2017 года.

¹⁰⁹ Последняя перепись населения была проведена в 1989 году (ЕЭК ООН, 2018).

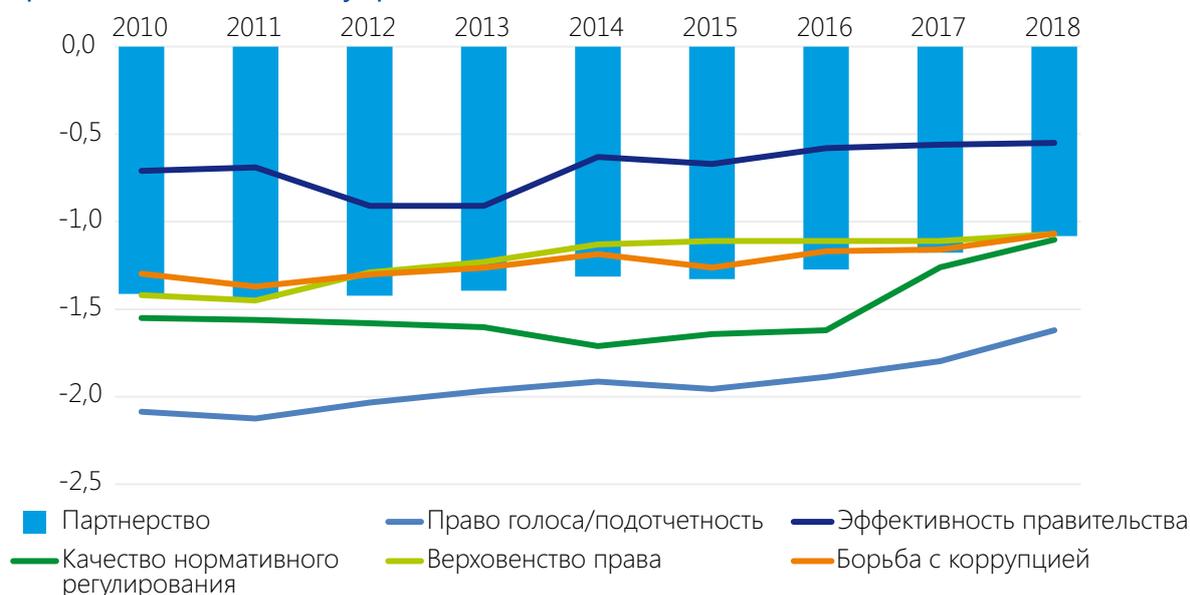
АСПЕКТ 5: ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Взаимная подотчетность и прозрачность поддерживают эффективные партнерства, надежный мониторинг и позволяют достичь большей действенности от финансирования. Для Правительства РУз это обеспечивает прозрачность бюджетно-налоговой сферы и повышенную открытость для контроля со стороны заинтересованных сторон, в том числе Парламента, гражданского общества, СМИ и других. Заинтересованные стороны из частного сектора и партнеры по развитию также несут ответственность за публикацию информации о своей деятельности. Данный аспект ОФР рассматривает возможности для улучшения обмена информацией между правительством и другими участниками процесса развития и для укрепления механизмов контроля и подотчетности их финансирования развития.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

Оценки по показателям Качества управления Всемирного банка за предыдущий период автократического режима (до 2016 года) очень низкие. Они медленно улучшаются с 2010 года, хотя и начиная с очень низкого уровня (Диаграмма 25). Последние данные, по всей видимости, свидетельствуют о том, что волна проведенных с того времени реформ медленно ускоряет необходимые улучшения по всем этим различным показателям управления..

Диаграмма 25. Показатели управления



Источник: Всемирный банк, Показатели мирового управления, 2020.

Примечание: Оценка эффективности управления варьируется от приблизительно -2,5 баллов (слабое) до 2,5 (сильное).

Показатели качества управления сигнализируют о необходимости принятия Правительством РУз устойчивых усилий, направленных на улучшение общей эффективности государственного управления страны, масштаб которых соответствует уровню современных демократических государств. Из-за многообещающей политической и экономической реформы¹¹⁰, правительство само установило для себя высокую планку. Поддержание па-

¹¹⁰ В ходе президентской кампании 2016 года были обещаны решительные усилия по борьбе с коррупцией и по модернизации государственной службы.

терналистской формы управления, которая ограничивает свободы гражданского общества и права человека, душит бюрократию и потакает коррупции, может конфликтовать с ожиданиями растущего молодого поколения, столкнувшегося с тяжелым экономическим будущим (Chatham House, 2019).

Для обеспечения соответствия этим ожиданиям граждан потребуются отдать приоритет укреплению независимых институтов. Для улучшения верховенства закона были предприняты небольшие и инновационные шаги¹¹¹, но можно сделать больше, включая повышение прозрачности судебных процессов и снижение безнаказанности местных органов власти перед законом. Новое руководство преобразовало медийную среду, но в стране все еще отсутствует система объективной аналитической отчетности (Transparency International, 2019).

Программа по судебно-правовой реформе ввела концепцию открытости в государственный сектор, устанавливающую то, как организации государственного сектора должны взаимодействовать со СМИ, гражданскими организациями, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами общества. Прозрачность и контроль бюджета постепенно повышаются.

Законом «О парламентском контроле» была усилена роль парламента, что требовалось уже давно, и задачей парламента теперь является критическая оценка и изучение бюджета с момента его отправки в парламента, а также контроль его выполнения. Исторически сложилось так, что парламента никогда активно не занимался бюджетными процессами. В дополнение к недавним поправкам в Бюджетный кодекс, которые позволяют повысить роль парламента в бюджетных ассигнованиях, в 2019 году в Законодательной палате Олий Мажлиса было создано специальное Управление Государственного бюджета. Среди прочего, данное Управление Государственного бюджета оказывает аналитическую и информационную поддержку членам Законодательной палаты в ходе обсуждения государственного бюджета, его утверждения, а также дальнейшего контроля и мониторинга его реализации и исполнения. Однако фактический потенциал парламента для оказания эффективного влияния на бюджетное решение является минимальным. Партнеры по развитию обеспечивают наращивание потенциала для укрепления роли парламента и гражданского общества в бюджетном процессе, включая поддержку в подготовке ежегодного «Бюджета для граждан».

ПРОЗРАЧНОСТЬ

Степень прозрачности бюджетно-налоговой сферы может помочь обеспечить чувство финансового доверия к стране и играет роль в том, как финансовые рынки видят результаты ее фискальной деятельности. Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере способствует макроэкономической стабильности, снижению уровня коррупции, обеспечивает контроль над бюджетными расходами, подотчетность правительства и повышает привлекательность страны для инвесторов.

Публичное раскрытие информации становится критически важной особенностью систем УГФ в стране. На протяжении ряда лет ряд инициатив продемонстрировали желание правительства содействовать контролю государственных политик и программ гражданами.

- Прозрачность является взаимосвязанным принципом Бюджетного кодекса Узбекистана, принятого в 2013 году. Минфин полон решимости согласовать процедуры подготовки и исполнения бюджета с Кодексом надлежащей практики по обеспечению прозрачности

¹¹¹ Программа по судебно-правовой реформе ввела концепцию открытости в государственный сектор, устанавливающую то, как организации государственного сектора должны взаимодействовать со СМИ, гражданскими организациями, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами общества.

в бюджетно-налоговой сфере МВФ, и Правительство РУз приняло закон «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления».

- В 2015 году Правительство запустило интернет-портал открытых данных, который служит в качестве единой точки доступа к открытым данным. Различные государственные ведомства уже сделали первые шаги к реализации Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и закона об открытости, при этом некоторые из них воспользовались поддержкой ПРООН.
- Важным улучшением, направленным на повышение прозрачности расходования государственных средств, стала публикация первого годового «Бюджета для граждан»¹¹² в 2018 году. Это позволило сообщить гражданскому обществу соответствующую информацию для участия в качестве осведомленной заинтересованной стороны и обеспечить подотчетность правительства за управление государственными средствами. Целью «Бюджета для граждан» является повышение эффективности бюджетного процесса за счет обеспечения широкой осведомленности граждан о бюджетной системе, формировании и исполнении бюджетов всех уровней, а также бюджетов государственных целевых фондов. Он охватывает цели и приоритеты бюджетной политики и упрощает участие граждан в обсуждении бюджета и осуществлении процессов мониторинга.

Бюджетная документация является всеохватывающей, хорошего качества и публично доступной, включая утвержденные бюджеты, внутригодовые отчеты об исполнении бюджета и годовой отчет об исполнении бюджета. Бюджетная документация включает решения налоговой политики и их соответствующее воздействие на бюджет и налоги, что способствует поддержанию бюджетно-налоговой дисциплины и облегчению стратегического распределения ресурсов. Консолидированный бюджетный документ включает государственный бюджет и бюджеты государственных целевых фондов, а также прогнозируемые доходы и расходы Фонда реконструкции и развития Узбекистана (ФРРУ). Доходы и расходы государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов направляются через Единый казначейский счет (ЕКС), и годовой отчет об исполнении бюджета включает как государственный бюджет, так и бюджет государственных целевых фондов. Чего все еще не хватает, так это предварительных докладов о бюджете, информации о налоговых расходах и среднесрочных макроэкономических прогнозах.

Однако, общественный доступ к такой бюджетно-налоговой информации не соответствует международным стандартам (Всемирный банк, 2019). Отчет Счетной палаты о годовом исполнении доходов и расходов не публикуется на систематической основе, хотя он обсуждается Парламентом и освещается в СМИ. Доступно немного информации о том, проводятся ли общественные форумы или мероприятия, связанные с составлением бюджета, а Парламентские слушания по результатам аудита не публикуются.

Узбекистан медленно продвигается в направлении реализации Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления». Существует единая электронная система для публикации информации государственными органами, хотя некоторые ее части все еще находятся на этапе запуска. Во всех государственных учреждениях имеются служащие, отвечающие за обеспечение доступа к информации, но они нуждаются в обучении. Были достигнуты важные улучшения в электронной публикации проектов и принятых нормативно-правовых актов. Реализация данных инициатив должна продолжаться, и она должна завершиться разработкой стандартов и правил онлайн публикации открытых данных, принятием правил в отношении их свободного повторного использования, совместно

¹¹² «Бюджет для граждан» является упрощенной версией бюджетного документа, в котором используется неформальный язык, удобные форматы для облегчения понимания ключевых элементов бюджета общей аудиторией.

с минимальным перечнем обязательных наборов данных, а также обеспечением функционирования национального портала открытых данных. Важно обеспечить публикацию важных для общества реестров.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Доступ к информации о результатах оказания услуг затруднен на этапе планирования и отчетности, но предпринимаются шаги для стимулирования принятия обоснованных политических решений, и для обеспечения надлежащего процесса подотчетности о конечных результатах исполнения бюджетов через оказание государственных услуг. Большая часть информации о результатах работы, предоставляемая в рамках бюджетных запросов, имеет форму входной информации или информации о деятельности или количестве пользователей, и не обладает характеристиками практических (за некоторыми исключениями) или конечных результатов. Бюджетная документация не содержит какой-либо информации о результатах работы. Показатели перечислены по бюджетным институтам и не связаны с конкретными мероприятиями или программами развития бюджетных институтов. Также, как и на этапе планирования, большинство показателей не имеют свойств практического или конечного результата.

Согласно структуре межбюджетных отношений между центральными и местными органами власти в Узбекистане, местные органы власти выполняют роль агентов центрального правительства в регионах, и они отчитываются перед центральным правительством. Ресурсы передаются местным органам власти при одновременном обеспечении небольшой автономности или определенных полномочий в процессе принятия решений, что тем самым ограничивает ответственность и подотчетность.

Намерение Правительства РУз повысить эффективность и подотчетность предоставления государственных услуг путем внедрения БОП может быть ограничено его тенденцией к поддержке сильного, централизованного надзора. Государственные руководители должны нести ответственность за достижение поставленных целей, а не за совокупность ресурсов, используемых для достижения этих целей. Поэтому укрепление подотчетности государственных расходов потребует пересмотра существующего на сегодняшний день стиля государственного управления, включая повышение авторитета, гибкости и бюджетной ответственности руководителей, а также предоставление им надлежащих стимулов для принятия этого нового стиля управления. Следовательно, меры по дальнейшему усилению централизованного контроля затрат могут противоречить цели повышения эффективности деятельности расходующих средства учреждений (ПРООН, 2016).

Для усиления вклада гражданского общества в процесс государственного планирования создан Центр «Стратегия развития». Эта ГННО включает в себя работу нескольких местных организаций, в том числе Независимого института по мониторингу формирования гражданского общества, Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, Торгово-промышленной палаты, Палаты адвокатов Узбекистана, Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, Национальной ассоциации электронных средств массовой информации и Национальной ассоциации негосударственных некоммерческих организаций Узбекистана. Центр призван консолидировать усилия этих учреждений для содействия экспертным и общественным дискуссиям по реформам, изложенным в пятилетней стратегии развития. Общественное рассмотрение законодательных актов может быть осуществлен через специальный веб-сайт.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Данная ОФР показывает, что доступное финансирование развития не удовлетворяет потребности в финансировании для достижения ЦУР. Наступление кризиса, вызванного COVID-19, рискует еще больше увеличить этот дефицит финансирования и устранить прогресс в достижении ЦУР. Для того чтобы избежать этого, необходимы согласованные действия по расширению текущих усилий по созданию благоприятной среды (правовой, политической, нормативной и т.д.) и поддерживающих экосистем (институтов и субъектов) для увеличения воздействия различных форм финансовых ресурсов на достижение ЦУР в Узбекистане.

Эта первая оценка контекста финансирования развития Узбекистана определяет масштабы предстоящей задачи. Ее основные результаты обобщены в соответствии с четырьмя составными элементами¹¹³ ИНМФ (Таблица 5).

Таблица 5. Основа для Интегрированного национального механизма финансирования в Узбекистане

ОЦЕНКИ И ДИАГНОСТИКА	
Оценить потребности в расходовании государственных средств и пробелы в финансировании	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствуют сметы по общим потребностям в финансировании как для достижения национальных ЦУР, так и реализации Стратегии действий. Частичная информация о расходах на достижение ЦУР имеется у МВФ и ЭСКАТО ООН. Прогнозируется, что общий объем доступных потоков финансирования в 2020 году сократится на 17%, что эквивалентно примерно 9 млрд долл. США и в значительной степени обусловлено воздействием кризиса, вызванного COVID-19, на экономику и международную обстановку.
Картирование доступных потоков финансирования	<ul style="list-style-type: none"> Данная ОФР является первой попыткой систематического картирования всех существующих потоков финансирования развития, включая прогнозы до 2025 года совместно с выявлением возможностей и вызовов для финансирования ЦУР. До пандемии COVID-19 доступный размер финансирования развития Узбекистана увеличивался слишком медленно, чтобы удовлетворить растущие потребности в финансировании страны. Общий объем доступного финансирования развития Узбекистана в 2021 году прогнозируется на уровне около 77% ВВП.
Проводить регулярную оценку рисков	<ul style="list-style-type: none"> Разумное макроэкономическое управление в Узбекистане предполагает ограниченные финансовые риски. Однако, недавняя либерализация экономики и рост зависимости от внешнего долга могут потребовать улучшения практик оценки финансовых рисков, которые используются государственными органами. Нет эффективной системы управления рисками для управления государственными активами и обязательствами. Передовые международные практики, направленные на сдерживание коррупционного риска в управлении государственными финансами, вводятся постепенно. Наблюдается ограниченная эффективность участия партнеров из негосударственного сектора в сдерживании коррупционных рисков. Высокий уровень уязвимости окружающей среды и жизни к климатическим бедствиям и катастрофам с ограниченным систематическим анализом рисков для окружающей среды в процессах планирования политики.

¹¹³ Смотрите Диаграмму 1 во Введении.

Выявление связывающих ограничений в области мер политики, институциональной системы и потенциала

- Ограниченный институциональный и административный потенциал является основным препятствием для эффективного ускорения финансирования ЦУР в Узбекистане. Масштаб и размах текущих социально-экономических реформ совместно с необходимым изменением роли государства для обеспечения возможностей для данного преобразования оказывает значительное давление на систему государственного управления.
- Текущий уровень внедрения основ современной системы государственного финансирования через стратегию УГФ может быть недостаточным для эффективной реализации определенных решений, связанных с финансированием ЦУР, таких как БОП.
- Поэтому наращивание потенциала в рамках широкого круга институциональных субъектов, участвующих в процессе УГФ, должно стать основным направлением поддержки со стороны партнеров по развитию.
- Отсутствие основанного на результатах процесса составления бюджета, несоответствующие связи между бюджетными расходами и заявленными программными целями, а также ограниченный потенциал в сфере управления государственным финансированием вызывают трудности для исполнения бюджета. Если они сохранятся, это может подорвать доверие общественности к правительству.
- Ограниченный административный потенциал, частые реорганизации министерств и ведомств, высокая текучесть персонала, слабая внутренняя координация и отсутствие общеправительственного подхода также являются значительными препятствиями для достижения ЦУР.
- Повсеместная коррупция в государственной службе истощает ресурсы и подрывает процесс реализации политики.

КОМПЛЕКСНАЯ СТРАТЕГИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Политики в области государственного финансирования

- Критическим пробелом в подходе Узбекистана к финансированию ЦУР является отсутствие единого, четкого, долгосрочного видения развития до 2030 года или далее. Национальная стратегия действий Узбекистана на 2017-2021 годы не оценена с точки зрения затрат и не содержит указания на то, как она будет финансироваться. Ежегодные планы действий являются более подробными и предписывающими, но не являются целостным, комплексным подходом к финансированию Повестки дня Узбекистана на период до 2030 года. Существующие политические документы и институциональные процессы, включающие приоритетные направления долгосрочного развития страны, пересекаются по объему, времени и средствам. Это влияет на способность властей четко определять потребности в финансировании и проводить целевые реформы для удовлетворения данных потребностей.
- Функционирование бывшей управляемой в большой степени государством экономики привело к созданию сложной и неясной системы государственного финансирования. Правительство РУз достигло существенного прогресса в модернизации и упорядочивании управления государственными финансами, но многое еще предстоит сделать.
- Эффективная реализация Стратегии реформы управления государственными финансами является критической для осуществления любого решения в области финансирования ЦУР за счет государственных средств в Узбекистане. Крайне важно ускорить включение среднесрочной перспективы в ключевые бюджетные документы и процессы.
- Недавние экономические реформы привели к колебаниям государственного дохода. Снижение дохода из-за пандемии COVID-19 в ближайшем будущем представляет серьезный риск для лиц, ответственных за разработку политики.
- На данный момент, инвестиции, как бюджетные, так и внебюджетные, представляют большую долю финансирования развития в Узбекистане

	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджетно-налоговая политика предлагает значительные возможности для расширения бюджетного пространства Узбекистана и для улучшения общего воздействия государственных расходов на развитие. • Важных улучшений эффективности можно достичь с помощью принятия национальных стандартов для государственных закупок и согласованных с ЦУР государственных инвестиционных планов. • Заметное увеличение международного государственного финансирования (льготных кредитов и других официальных потоков) в Узбекистан требует принятия эффективно координируемой стратегии сотрудничества в области развития и инновационных механизмов выделения средств, направленных на повышение результативности помощи.
<p>Политики в области частного финансирования</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем частных внутренних инвестиций как источника финансирования развития Узбекистана растет. Прогнозируется, что вскоре он превысит сумму внутренних потоков государственного финансирования в Узбекистане. Однако, степень, в которой данные растущие частные инвестиции могут считаться коммерческими инвестициями, а не управляемыми государством частными инвестициями через ГП, сложно определить из-за отсутствия публичных данных о ГП. • Для того, чтобы Узбекистан начал использовать свой демографический дивиденд и смог ускорить достижение ЦУР необходимо ускорить процесс создания рабочих мест через более скоординированный подход к развитию частного сектора (улучшение деловой среды, доступа к кредитованию, финансовым рынкам, обеспечение финансовой инклюзивности и т.д.). • Недостаточно развитый банковский и финансовый сектор в сочетании с ограниченными и неликвидными рынками капитала с высокими процентными ставками негативно сказываются на доступе МСП к кредитованию и на направлении внутренних сбережений на финансирование внутренних инвестиций в развитие. • Правительство РУз отдало приоритет улучшению экономической ситуации в Узбекистане через привлечение ПИИ и расширению участия частного сектора через приватизацию и государственно-частные партнерства. • Тем не менее, приток международных частных средств в большой степени нестабилен и ниже ожидаемого. Существующие политики частного финансирования, направленные на облегчение ПИИ, по всей видимости оказались неэффективными для стабильного увеличения притока ПИИ и для диверсификации инвестиций в приоритетные не связанные с полезными ископаемыми сектора. • Денежные переводы являются критическими для Узбекистана из-за их потенциала для сокращения бедности в получающих их сообществах и из-за того, что они являются источником иностранной валюты. Несколько получателей используют формальные средства сбережения денежных переводов из-за отсутствия специализированных основанных на денежных переводах продуктов, низкого уровня развития и доверия к финансовому сектору и отсутствия финансовой грамотности среди получателей денежных переводов.
<p>МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА, ОБЗОРА И ПОДОТЧЕТНОСТИ</p>	
<p>Мониторинг результатов</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Слабая экосистема данных Узбекистана является важным ограничением для укрепления архитектуры финансирования ЦУР страны. Она заметно ухудшает мониторинг воздействия различных потоков финансирования и политик, служащих основой для процесса разработки обоснованной политики, облегчения обучения, адаптации инструментов и политик, направленных на улучшение их воздействия, и снижения рисков.

- Национализация ЦУР и их показателей может поддержать создание более скоординированной и целостной системы мониторинга эффективности развития в Узбекистане. Однако, при подготовке первого ДНО были выявлены значительные пробелы в потенциале, которые необходимо устранить, чтобы эта система мониторинга эффективности развития смогла стать информационной основой для процессов планирования и финансирования развития.
- При поддержке партнеров по развитию государственные органы работают над укреплением эффективности процессов определения и мониторинга всех потоков государственного бюджетного и внебюджетного финансирования в стране, которые могут заметно улучшить мониторинг общих государственных расходов.
- Начальные аспекты анализа возможных дисбалансов в финансировании ЦУР: ЦУР 5, 13, 14 и 17 недостаточно представлены в системе планирования развития Узбекистана, тогда как на пять других ЦУР (1, 3, 4, 6 и 11) приходится 56,7% от общих государственных расходов. При более углубленном анализе можно оценить адекватность текущей согласованности ЦУР с финансированием развития и установить связи между государственными расходами и конкретными конечными результатами развития.
- Сохраняются существенные пробелы в знаниях, касающихся оценки согласованности с ЦУР некоммерческих частных потоков, действующих лиц и инструментов финансирования.

Прозрачность и подотчетность

- Прозрачность и публичное раскрытие информации становятся все более важным аспектом системы УГФ в Узбекистане. Годовой бюджет для граждан является важным и осязаемым элементом прогресса в области принятия ясных и понятных широкой общественности решений по бюджетно-налоговой политике.
- Дальнейший прогресс в повышении прозрачности может в свою очередь поддержать более значительный прогресс в укреплении механизмов подотчетности. Медленный ход разработки эффективных механизмов внутренней и внешней подотчетности в конечном итоге обуславливает низкий потенциал национальной системы государственного управления и мешает прогрессу в укреплении влияния скудных доступных ресурсов на развитие.
- В ОФР отмечается критическая важность обеспечения прозрачности доходов от эксплуатации природных ресурсов и от использования национального и государственного имущества, их распределения и расходования.

МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ И КООРДИНАЦИИ

Институциональные механизмы

- Недавно реформированному Министерству экономического развития и сокращения бедности поручено координировать проведение многочисленных быстроразвивающихся экономических реформ и обеспечивать единство действий и согласованность политики в рамках всего правительства. Оно также будет координировать разработку всех среднесрочных и долгосрочных концепций, стратегий и программ. Нет четких механизмов рассмотрения подходов к финансированию новых стратегий и мер политики.
- Узбекистан принял такую же архитектуру для реализации ЦУР, как и его региональные партнеры: официальный Координационный совет, возглавляемый Заместителем Премьер-министра, отвечает за мониторинг и отчетность о ходе реализации ЦУР и проведение необходимых институциональных реформ, которые могут потребоваться для осуществления задач Повестки дня на период до 2030 года.
- На практике, согласование ЦУР со всеми политиками в области планирования и финансирования кажется неэффективным и наблюдается ограниченная ответственность Министерств за реализацию ЦУР.

	<ul style="list-style-type: none"> • Интегрированный характер Повестки дня в области устойчивого развития может стать готовым решением для согласования и координации всех национальных заинтересованных сторон, как в частном, так и в государственном секторе, по согласованному набору приоритетных направлений развития.
Координация	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективные модели подлинного и систематического диалога между государственным и частным секторами в Узбекистане все еще находятся на этапе формирования. Хотя существует четкое политическое намерение задействовать потенциал частного сектора и гражданского общества для выполнения Повестки дня на период до 2030 года, это потребует значительного изменения отношения государственных служащих для реализации данного потенциала. • Процесс подготовки ДНО продемонстрировал потенциал и готовность государственных органов выявлять и объединять большое число заинтересованных сторон для мониторинга и информирования прогресса в области достижения ЦУР в Узбекистане. • Однако, он также раскрыл ограниченный потенциал для эффективного усвоения и использования данного изобилия информации и знаний с целью более систематического информирования процессов планирования и политик в области финансирования, согласованных с ЦУР. • Аналогичный механизм диалога между государственным и частным секторами можно было бы систематически использовать для информационного обеспечения процесса разработки политики наряду с наращиванием потенциала для обеспечения достижения конечного результата таких диалогов. Центр «Стратегия развития», который содействовал экспертным и общественным дискуссиям по реформам, изложенным в пятилетней стратегии развития, мог бы использоваться в качестве основы для более систематического диалога между государственным и частным секторами.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В рекомендациях основное внимание уделяется государственному финансированию, частному финансированию и созданию благоприятных условий. Вкупе они направлены на поддержку финансирования восстановления после COVID-19 в краткосрочной перспективе при одновременном укреплении основных составных элементов эффективного ИНМФ в среднесрочной перспективе.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Меры по увеличению имеющихся государственных ресурсов

Принять Среднесрочную стратегию доходов.

При рассмотрении своего среднесрочного всеобъемлющего подхода к обеспечению прочного и устойчивого восстановления после кризиса, вызванного COVID-19, Правительству РУз придется сбалансировать экономические стимулы посредством подготовки почвы для среднесрочной налогово-бюджетной консолидации. С этой целью Правительство РУз могло бы рассмотреть вопрос о разработке Среднесрочной стратегии доходов (ССД) в дополнение к своей Стратегии реформы УГФ. Такая ССД может быть поддержана Платформой сотрудничества по налоговым вопросам (Platform for Collaboration on Tax, PCT)¹¹⁴. ССД представляет собой комплексный подход к проведению эффективной реформы налоговых систем в целях увеличения налоговых поступлений в среднесрочной перспективе на основе странового и общеправительственного подхода. Такой подход ставит реформу налоговой системы в контекст общих среднесрочных потребностей правительства в расходах на финансирование восстановления после кризиса, вызванного COVID-19, в соответствии с его долгосрочными целями в области развития. Политэкономия реформы налоговой системы требует, чтобы этот процесс получил поддержку правительства на самом высоком уровне, в частности, для проведения необходимых законодательных реформ в парламенте.

Конкретные компоненты ССД могут быть сосредоточены на укреплении основных, но при этом важнейших функций налогового администрирования в сочетании с решением конкретных вопросов налогово-бюджетной политики, включая расточительные налоговые льготы, меры налогово-бюджетной политики в области здравоохранения («налоги на грехи») или защиты окружающей среды (налоги на выбросы углерода), уклонение от уплаты налогов и их избежание.

Еще более усилить мониторинг налоговых льгот и освобождений от уплаты налогов

Важным шагом на пути рационализации налоговых льгот стало бы введение отчетности по налоговым расходам (в настоящее время все большее число стран представляют сметы в своих годовых бюджетах) и периодического анализа затрат и результатов, позволяющего оценить, насколько эффективными являются льготы для мобилизации инвестиций, способствующих достижению национальных ЦУР. Последнее в конечном итоге может превратиться в более формальный механизм мониторинга и управления налоговыми льготами для обеспечения эффективности расходования средств.

¹¹⁴ Платформа сотрудничества по налоговым вопросам является совместной инициативой МВФ, ОЭСР, ООН и Всемирного банка.

Неэффективные налоговые льготы могут быть устранены, что поспособствует увеличению государственных доходов, в то время как экономическое обоснование эффективных, оказывающих воздействие стимулов будет усилено. Возможные варианты для рассмотрения включают увязку льгот с размером инвестиций и повышение адресности с целью снижения инвестиционных расходов, таких как ускоренная амортизация и налоговые льготы на инвестиции, а не прямые освобождения от уплаты налогов.

Для повышения заинтересованности инвесторов в пересмотре налоговых льгот, высвободившиеся ресурсы могут быть частично направлены, например, на инвестиции в инфраструктуру, согласованные с ЦУР, техническое образование, здравоохранение с целью улучшения условий для ведения бизнеса. МВФ и ПРООН могут оказать поддержку созданию отчетности по налоговым расходам.

Оценить текущее положение и потенциал для более эффективной борьбы с незаконными финансовыми потоками.

Медленный прогресс в борьбе с коррупцией и данные о крупных незаконных финансовых потоках требуют принятия эффективных мер по устранению утечек в архитектуре финансирования ЦУР в Узбекистане для обеспечения сохранности ресурсов. Для обоснования подхода, основанного на фактических данных, в настоящее время имеется мало фактических данных или информации. Проведенный в рамках Совместной программы своевременный аналитический обзор нынешнего положения, мер реагирования и существующего потенциала ключевых национальных партнеров для решения проблемы незаконных финансовых потоков и управления похищенными/конфискованными активами позволяет заполнить этот пробел в знаниях. Заметные и быстрые результаты в этом политически чувствительном пункте действий могут укрепить доверие и налоговую мораль граждан, способствуя усилению общественной поддержки других реформ налогово-бюджетной политики.

Укрепить финансирование Национальной системы здравоохранения

ООН также имеет все возможности для выявления и консультирования по мерам бюджетно-налоговой политики, которые могут оказать долгосрочное благоприятное воздействие в отношении сокращения расходов на здравоохранение, таким как новые налоги для стимулирования желаемого поведения в отношении алкоголя и табака¹¹⁵. Акцизные налоги на сахар и сладкие напитки могут стать актуальной политикой в области здравоохранения в Узбекистане для сдерживания будущих расходов на здравоохранение в связи с ростом неинфекционных заболеваний. Экономические потери от НИЗ, включая прямые и косвенные расходы, оцениваются в Узбекистане в размере 4,7% ВВП. НИЗ дают веские основания для того, чтобы действовать сейчас для снижения будущих расходов на здравоохранение. Ряд малозатратных мероприятий (например, направленных на сокращение потребления соли, сахара и табака) может обеспечить значительную доходность инвестиций, а также улучшить конечные результаты в области здравоохранения и человеческого капитала.

Для этого потребуется более глубокий анализ в целях изучения вариантов введения налога на цели здравоохранения для мобилизации новых финансовых ресурсов на конкретные цели расходования средств, такие как увеличение расходов на здравоохранение или осуществление конкретной программы в области здравоохранения.

¹¹⁵ Реформа «налога на грехи», проведенная в 2012 году на Филиппинах, – реструктуризация акцизного налога на алкоголь и табак положила конец стремительному снижению дохода от акцизного налога на алкоголь и табак, вызванному лазейками в предыдущем законодательстве. После принятия нового закона доход вырос по сравнению с предыдущим годом на 85,6%, в результате чего новый доход в 2013 году составил около 51 миллиарда песо (около 1,18 миллиарда долл. США). Почти 80% от этой суммы направляется на субсидирование здравоохранения для беднейших филиппинцев.

Эту меру можно было бы оценить как один из возможных вариантов финансирования, реализуемых в контексте поддержки фонда социального медицинского страхования Узбекистана, оказываемой в рамках Совместной программы. Совместная программа сосредоточена на разработке и наращивании потенциала для управления новыми моделями финансирования расходов на здравоохранение.

Меры, которые поддерживают более экологическое восстановление и будущий путь развития

Анализ пакетов мер по восстановлению от кризиса COVID-19¹¹⁶ демонстрирует возможность тесного согласования между экономикой, окружающей средой и «зеленым путем» выхода из кризиса, а также его экономическую эффективность. Дополнительные поступления от, например, налога на выбросы углерода или сокращения субсидий на ископаемое топливо позволили бы переориентировать сэкономленные средства на более устойчивые инициативы по восстановлению по принципу «лучше, чем было», уделяя особое внимание созданию «зеленых рабочих мест» в сфере охраны окружающей среды, смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним.

Четкое информирование об использовании этих дополнительных доходов, например, увеличение инвестиций в модернизацию и «зеленую» энергетическую инфраструктуру Узбекистана или поддержание социальных расходов, может оказать дополнительную поддержку для реформ. В краткосрочной перспективе строительство экологически чистой энергетической инфраструктуры является особенно трудоемким и обеспечивает в два раза больше рабочих мест на доллар по сравнению с инвестициями в ископаемое топливо, а также оно менее подвержено офшорингу.

Устранить пробелы в знаниях в отношении общего государственного и частного финансирования деятельности в области изменения климата в Узбекистане, а также его эффективности, для поддержки более экологического восстановления.

Проводить систематический качественный и количественный анализ государственных расходов Узбекистана и того, как они связаны с изменением климата, а также изучить затраты на внедрение бюджетной системы экологической маркировки для мониторинга и управления своими расходами на мероприятия, связанные с изменением климата в годовом исчислении. Институциональная структура для надзора за финансированием деятельности в области борьбы с изменением климата и охраны окружающей среды значительно изменилась в последние годы, что привело к неясным обязанностям, координации и потенциалу в отношении привлечения достаточного количества «зеленого» финансирования. Учитывая подверженность Узбекистана экологическим рискам, устранение этого пробела в данных и информации имеет решающее значение для разработки основанного на фактических данных подхода к экологическому восстановлению.

Принять налог на выбросы углерода и реформировать субсидии на ископаемое топливо для сокращения выбросов парниковых газов.

В настоящее время в Узбекистане нет налогов на выбросы углерода, и страна не участвует ни в какой системе торговли квотами на выбросы (СТКВ). На данном этапе создание СТКВ может быть обременительным с административной точки зрения. Поэтому, налоги на выбросы углерода могут стать подходящим вариантом политики, который объединил бы получение доходов с достижением поставленной Узбекистаном цели по сокращению выбросов и ограничил бы будущие негативные последствия изменения климата. Для по-

¹¹⁶ На основе 700 стратегий стимулирования и глобального обследования 231 эксперта из 53 стран, в том числе из министерств финансов и центральных банков (Хэпберн К. и др., 2020).

вышения степени принятия нового налога обществом, собранные доходы, в свою очередь, могут быть использованы на благо всего общества через государственные расходы. Государственные расходы могут направляться на борьбу с изменением климата в целом с помощью мер по смягчению его последствий, таких как программы восстановления лесов, или на благо конкретных уязвимых групп с помощью мер по адаптации, таких как наращивание потенциала мелких фермерских хозяйств.

Разработка налога на выбросы углерода, а также оценка его доходного потенциала потребуют более глубокого анализа. Такой анализ может стать основой для процесса диалога между заинтересованными сторонами для достижения важнейших политических компромиссов, связанных с введением налога на выбросы углерода. В настоящее время многие промышленные предприятия еще не полностью оправились от пандемии, и налог на выбросы углерода создает угрозу увеличения их производственных издержек и снижения их международной конкурентоспособности.

Поэтапный отказ от субсидий на ископаемое топливо представляет собой тройной выигрыш. Он повысит энергетическую безопасность, сократит выбросы парниковых газов и даст правительству более широкие возможности для маневров в бюджетно-налоговой сфере. Структурно низкие цены на нефть и реальное обесценивание сумм дают возможность сократить неэффективные субсидии на ископаемое топливо. Для Узбекистана первый шаг в реформировании энергетических субсидий будет заключаться в разработке интегрированной стратегии реформ, которая приведет цены на энергию к рыночному уровню, а уровень возмещения расходов позволит постепенно снизить бюджетные расходы. Это может сочетаться с соответствующими стимулами для снижения энергоемкости и неэффективности. В ожидании решительного социального противодействия постепенному сокращению субсидий на ископаемое топливо Правительство РУз может рассмотреть вопрос о сокращении существующих «утечек» из привилегированных слоев населения при одновременном усилении внимания уязвимым социальным слоям за счет совершенствования систем реестров и более адресных систем социальной защиты, для того чтобы компенсировать побочное влияние от повышения тарифов. Повышение прозрачности в отношении масштабов субсидий на ископаемое топливо и связанных с ними квазифискальных потерь может пролить свет на величину высвобождаемых ресурсов.

Улучшить устойчивость к воздействию климатических рисков.

Стратегический совместный подход к снижению риска бедствий (СРБ) и его внедрение являются неотъемлемым компонентом национальных планов развития в странах, подверженных рискам бедствий. Интеграция СРБ — это обширная повестка дня, выходящая за рамки настоящего анализа. Однако, с точки зрения финансирования следует отметить актуальность интеграции СРБ в текущие и будущие планы развития. В качестве первого шага для этого потребуется укрепить понимание и осведомленность о необходимости снижения риска бедствий и его учета в процессе развития, а также повысить ответственность за потери, связанные с бедствиями, путем создания надежного и точного массива данных о картировании опасностей и физической подверженности бедствиям, о потерях в результате бедствий, о социально-экономических последствиях бедствий на национальном и уровне и на уровне сообществ, а также о возможностях повышения устойчивости к ним. Впоследствии, в рамках создания национальной благоприятной среды для СРБ, Узбекистан мог бы рассмотреть вопрос о разработке четкой системы учета потерь от стихийных бедствий, стратегии финансирования мер реагирования на бедствия и включить статьи целевого финансирования деятельности по снижению риска бедствий в государственный и местные бюджеты.

Инструменты финансирования для смягчения будущих рисков, связанных с изменением климата, включают в себя программы страхования от погодных явлений или катастроф.

Такие схемы обеспечивают выплаты суверенным субъектам или фермерским хозяйствам при наступлении крупных стихийных бедствий, вызванных погодными условиями. Страхование рисков бедствий, если оно применяется в сочетании с другими мерами по уменьшению рисков, может компенсировать негативные последствия таких опасных явлений, как штормы, наводнения и засухи, путем поддержки адаптации и повышения устойчивости уязвимых групп населения к рискам. Формирование схем страхования риска бедствий сопряжено с определенными расходами. Следует провести тщательный анализ затрат и результатов для определения целесообразности страхования риска бедствий в сравнении с прямыми инвестициями в предотвращение рисков. Такой анализ потребует привлечения экспертов национальной страховой отрасли в Узбекистане для использования их подробной точки зрения в предложении путей продвижения вперед по этим вопросам.

Рассмотреть вопрос об использовании Стратегической экологической оценки (СЭО) для обеспечения того, чтобы экологические и, возможно, другие аспекты устойчивости эффективно учитывались при разработке политики, планов и программ.

СЭО предоставляет практическое и прямое средство достижения ЦУР в области Экологической устойчивости. Она относится к целому ряду аналитических и основанных на широком участии подходов, направленных на интеграцию экологических аспектов в меры политики, планы и программы, а также на оценку их взаимосвязи с экономическими и социальными аспектами. СЭО можно описать как семейство подходов, использующих различные инструменты, а не единый, фиксированный и предписывающий подход. Эффективная СЭО адаптирована к контексту, в котором она применяется.

Меры по повышению эффективности УГФ

Данная ОФР показывает, что общий объем доступного финансирования развития, как ожидается, в обозримом будущем будет стагнировать в качестве доли от ВВП. Поэтому краткосрочным приоритетом в отношении финансирования восстановления после COVID-19 является повышение эффективности расходования средств и результативности имеющихся в настоящее время средств на финансирование развития, главным образом государственных, но также, все в большей степени, частных инвестиций. Благодаря усилиям по повышению эффективности в области образования, здравоохранения и инфраструктуры страны могут сэкономить примерно столько же средств, сколько они могли бы сэкономить за счет налоговой реформы (МВФ, 2018). Текущие реформы в области УГФ являются своевременной возможностью для внедрения предусмотренного ЦУР принципа охвата всех и каждого в систему УГФ Узбекистана. Это, в свою очередь, поддержит связанные решения по финансированию ЦУР, которые зависят от определенных улучшений в области УГФ.

Совместная программа уделяет особое внимание укреплению системы управления активами Правительства РУз путем разработки стандартных процессов и совершенствования организационной структуры, что позволит властям Узбекистана эффективно выполнять свои функции по управлению активами, укрепить потенциал специалистов-практиков, а также разработать руководство по процедурам и передовой практике управления активами.

В дополнение к Стратегии реформы УГФ и текущей деятельности в рамках Совместной программы, в данной ОФР определены следующие области реформы, которые можно

рассмотреть в целях повышения эффективности и результативности государственных расходов:

- Установить более существенные стимулы для межведомственной координации и сотрудничества. Например, выделение финансовых средств на планирование и осуществление деятельности может быть поставлено в зависимость от сотрудничества и совместного осуществления деятельности несколькими министерствами.
- Учитывать ЦУР в Стратегии среднесрочной инвестиционной политики для установления связи между ключевыми показателями эффективности Стратегии государственных инвестиций и приоритетными направлениями социально-экономического развития страны в целях достижения положительных структурных изменений в экономике Узбекистана. Это можно было бы распространить и на критерии отбора предприятий, имеющих доступ к мерам по привлечению инвестиций.
- Усовершенствовать систему управления ГП (см. список рекомендованных Всемирным банком вариантов политики в разделе, посвященном ГП).
- Внедрить более прозрачную систему межбюджетных трансфертов: Ускорение прогресса в налогово-бюджетном управлении местных органов власти имеет особенно важное значение с учетом пандемии COVID-19. Прогресс в направлении предсказуемого и основанного на потребностях распределения межбюджетных трансфертов и субсидий на цели выравнивания позволит обеспечить более справедливое распределение финансовых ресурсов для восстановления по принципу «лучше, чем было».
- Учитывать аспекты ЦУР в стратегическом планировании Высшего органа аудита для оценки и отчетности об институциональном потенциале для обеспечения эффективной, подотчетной и прозрачной работы учреждений.
- Укрепить внутренние системы подотчетности путем оцифровки и электронного управления, а также улучшение доступа общественности к информации и процессу принятия решений.
- Усилить борьбу с коррупцией путем более эффективного применения недавно принятых положений о предотвращении конфликта интересов в органах государственного управления.

Меры по совершенствованию социальной защиты и помощи

Партнеры по развитию выявили следующие приоритеты реформирования в области социальной защиты: оценка потребностей всех слоев населения; содействие расширению охвата существующей системы социальной защиты: укрепление институциональной согласованности между программами социальной помощи, развития рынка труда и социального страхования; пересмотр механизмов установления права на получение и предоставления помощи, с тем чтобы они более чутко реагировали на нынешнюю пандемию и будущие потрясения, а также укрепление потенциала системы на государственном и местном уровнях для реагирования на неотложные и меняющиеся потребности населения в средне- и долгосрочной перспективе.

Меры по повышению эффективности помощи

Создать управляемый правительством механизм координации партнеров по развитию.

Постоянный рост займов по линии ОПР и других официальных потоков требует применения более стратегического подхода для их согласования с приоритетными направлениями развития Правительства РУз. Возвращение крупных МФИ и появление

нетрадиционных партнеров по развитию диверсифицирует варианты льготного финансирования. Без руководства и координации со стороны правительства это приведет к росту операционных расходов и, возможно, к неоптимальным конечным результатам, таким как дублирование и неэффективность.

Масштабы финансируемого донорами пакета мер по восстановлению от кризиса COVID-19 обуславливают необходимость срочной разработки стратегии партнеров по развитию и координационного механизма для обеспечения прозрачности и подотчетности льготного финансирования, а также обеспечения руководства как на стратегическом, так и на секторальном уровнях в целях повышения согласованности и результативности управления ОПР. Это также позволит осуществить практическую реализацию информационной базы данных о помощи, которая позволит эффективно отслеживать потоки помощи и обеспечивать их прозрачность; а также обеспечить целевое, согласованное, хорошо скоординированное использование грантов и займов, предоставляемых по линии ОПР (и других официальных финансовых потоков) в целях максимизации использования заемных средств и воздействия на необеспеченные достаточным финансированием ЦУР. В идеале эта стратегия льготного финансирования должна включать секторальные компоненты, основанные на сравнительных преимуществах партнеров по развитию. По результатам ОФР можно выделить следующие области: Финансирование деятельности в области изменения климата/возобновляемых источников энергии, развития частного сектора, а также финансирование, основанное на религии.

Рассмотреть вопрос об объединении поддержки партнеров по развитию в рамках целевого фонда для устранения обусловленности помощи и улучшения координации.

На повышение эффективности помощи окажет положительное воздействие расширение использования механизмов бюджетной поддержки и эффективная координация доноров. Текущие практики государственных закупок и финансовой отчетности не удовлетворяют международным стандартам. Объединение поддержки партнеров по процессу развития в рамках Целевого фонда могло бы помочь улучшить координацию поддержки, оказываемой партнерами по развитию в условиях слабого управления государственными финансами¹¹⁷. Такой Целевой фонд мог бы управляться одним из ведущих МФИ в стране. Целевой фонд может включать текущие расходы для бюджетной поддержки и инвестиции для финансирования проектов развития. Приоритетные направления финансирования можно согласовать по конкретным темам: повышение внутренних доходов; совершенствование управления государственным сектором (действующая Стратегия реформы УГФ); и создание благоприятных условий для развития частного сектора. По каждой теме можно согласовать конкретные контрольные показатели реформы, позволяющие инициировать освоение.

РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЧАСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Меры по укреплению внутреннего частного сектора

Устранить недостатки в системе финансовой политики в отношении МСП и согласовать ее с мерами поддержки МСП в связи с COVID-19.

Масштабы и скорость институциональных и нормативно-правовых реформ, проведенных Правительством РУз в последние годы, требуют полного пересмотра существующей системы финансовой политики в отношении МСП, с тем чтобы обеспечить ее согласованность с новым вектором политики правительства. Кроме того, меры реакци-

¹¹⁷ Успешным примером может служить Целевой фонд реконструкции Афганистана (ЦФРА), который был создан в 2002 году в качестве скоординированного международного ответа на твердую просьбу афганского правительства об одном источнике необусловленной помощи.

рования на COVID-19 включают в себя меры поддержки МСП, которые должны быть согласованы в рамках этой пересмотренной системы финансовой политики в отношении МСП. В одном из недавних углубленных обзоров (Таджибаева, 2019) развития МСП в Узбекистане приведены следующие рекомендации по улучшению:

- Повысить эффективность государственной финансовой поддержки МСП путем реструктуризации и консолидации программ субсидирования в правительственном банке развития, а также отменить субсидирование процентных ставок для существующих и устойчивых предприятий;
- Построить экосистему для финансирования МСП, которая включает в себя венчурные компании, частных инвесторов на ранних этапах развития компании, платформы для появления и коммуникации стартапов, инкубационные платформы и платформы по ускорению;
- Расширить доступ к финансированию для МСП посредством нормативно-правовой реформы, включая решение вопросов, связанных с кредитованием, основанным на потоках денежных средств, альтернативными источниками обеспечения, кредитованием наличными, а также более эффективным использованием кредитных историй (разработка кредитного скоринга). Поставщикам также должно быть прямо разрешено использовать такие виды кредитного обеспечения, как товары для продажи и будущий урожай (в настоящее время в совокупности они используются для менее 0,1% всех займов), поскольку они могут быть подходящими вариантами для многих заемщиков финансирования микро-, малых и средних предприятий;
- Поддерживать и укреплять развитие устойчивой правовой среды и институционального потенциала для более эффективного фонда частичных кредитных гарантий;
- Разработать и реализовать программы финансовой грамотности МСП с целью повышения их потенциала для обеспечения финансирования;
- Сотрудничать с международными финансовыми институтами в целях разработки мер по наращиванию потенциала коммерческих банков и микрофинансовых организаций для эффективного обслуживания рынка МСП;
- Фундаментальные институциональные и законодательные реформы, включая либерализацию землевладения, сокращение государственного вмешательства в процессы сельскохозяйственного производства и сбыта;
- Оптимизировать нормативные акты по развитию цифровых услуг для МСП.

Стимулирование инвестиций частного сектора в инфраструктуру

Частный сектор имеет все возможности для того, чтобы внести свой вклад в развитие в областях, которые сочетаются с частными инвестициями, такими как инфраструктура и чистая энергия. Эти инвестиции обеспечивают эффективность расходования средств при одновременном ограничении непредвиденного фискального риска и могут обеспечить доступ к технологическим инновациям, а также увеличить потенциал реализации. Решение проблемы энергетической неэффективности могло бы ускорить процесс повышения конкурентоспособности экономики и способствовать модернизации ее сельскохозяйственного сектора. Скороспелые решения повлекут за собой нормативно-правовые реформы для решения проблемы низких, контролируемых государством цен на энергоносители (ЮНЕП, 2015).

Совместная программа сосредоточена на следующих мерах:

Диверсификация имеющихся облигаций для использования частных инвестиций в целях решения тематических приоритетных задач:

Успешный выпуск суверенных облигаций выявил сильный интерес со стороны институциональных инвесторов к инвестированию в Узбекистан. Хотя кризис, вызванный COVID-19, возможно, и привел к временной «усталости» долга стран с развивающимися рынками, Правительство РУз может рассмотреть вопрос о выпуске облигаций, которые бы удовлетворили конкретные потребности в финансировании. Практическая реализация этой рекомендации в настоящее время осуществляется в рамках Совместной программы. В ее рамках будет разработана дорожная карта по внедрению нескольких инновационных механизмов финансирования, в том числе:

- *Зеленые облигации* с конкретными целями, связанными с климатом или окружающей средой, могут финансировать Стратегию Узбекистана по переходу на «зеленую» экономику. «Зеленые облигации» являются инструментами, которые связывают выручку от выпуска облигаций непосредственно с инвестициями, направленными на защиту окружающей среды. Они могут быть соответствующими инструментами финансирования экологически чистого транспорта, энергоэффективности, инвестиций в устойчивую энергетику, управление отходами и адаптацию к изменению климата. Узбекистан присматривается к выпуску своего первого набора зеленых облигаций, упакованных в облигации Сукук, при поддержке ИБР и ПРООН.
- *Диаспорные облигации* (см. ниже)

Всесторонне учитывать ЦУР в рамках недавно принятой структуры ГЧП.

С учетом того, что структура ГЧП еще совсем молодая и находится в процессе доработки, это своевременная возможность рассмотреть вопрос о более четком учете ЦУР на всех этапах разработки проекта ГЧП: определение, подготовка, сделка и управление. Этого можно добиться, например, путем включения ЦУР в коммуникации ГЧП и более широкие программы наращивания потенциала ГЧП; включения ЦУР в критерии приемлемости/отбора/приоритизации проектов; учета гендерной проблематики и инклюзивности в составе институтов ГЧП; а также включения аспектов устойчивости в процессы закупок (через спецификации проектов и критерии присуждения контрактов).

Концепция «ГЧП на благо людей»¹¹⁸, принятая ЕЭК ООН, поощряет такой подход, согласованный с ЦУР. Они разработали набор Руководящих принципов¹¹⁹, которые помогут правительствам внедрить концепцию ГЧП на благо людей для ЦУР. Одним из важнейших компонентов проектов ГЧП на благо людей является нетерпимость к коррупции. ОЭСР (2019) рекомендует усилить роль гражданского общества и неправительственных организаций в осуществлении мониторинга инфраструктурных проектов и прозрачного исполнения их процессов государственных закупок. Усиление прозрачности и общественного контроля имеет важное значение для мониторинга того, выполняют ли ГЧП свои обещания по обеспечению оптимального соотношения цены и

¹¹⁸ «ГЧП на благо людей» – это проекты ГЧП, которые: i) обеспечивают расширение доступа к основным услугам и снижение уровня социального неравенства и социальной несправедливости, ii) повышают уровень экономической эффективности и устойчивости, iii) повышают степень стойкости и предусматривают более ответственное отношение к вопросам обеспечения экологической устойчивости, iv) поощряют воспроизводимость реализованных и разработку новых проектов, v) обеспечивают полноценное участие всех заинтересованных сторон в проектах (ЕЭК ООН; 2018).

¹¹⁹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_05-ru.pdf

качества, включая более широкие социальные выгоды для общества, такие как воздействие на бедность и устойчивое развитие.

Принять инновационные инструменты финансирования для привлечения частных инвестиций в рискованные проекты.

Инновационные инструменты распределения рисков, такие как схемы кредитных гарантий, могут расширить доступ к финансированию для фирм, не имеющих залогового обеспечения. Гарантии развития¹²⁰, в частности, выдаваемые МБР, могут обеспечить уверенность в том, что инвесторам необходимо поддерживать долгосрочные инвестиции в инфраструктуру, что повысит шансы на осуществление проекта. Использование таких гарантий позволило бы Узбекистану получить доступ к капиталу пенсионных фондов и страховых компаний в странах ОЭСР и развивать финансовые рынки на местном уровне. Например, в период быстрой урбанизации, когда финансовые ограничения создают «узкие места» в сфере государственных услуг и другой городской инфраструктуре, необходимой для инклюзивного роста, гарантии могут поддержать муниципальные облигации и диверсифицировать портфель активов для инвесторов.

Меры по повышению согласованности частных инвестиций с ЦУР

Проанализировать согласованность с ЦУР двусторонних инвестиционных договоров и соглашений о свободной торговле.

«Рамочные основы инвестиционной политики в интересах устойчивого развития» (РОИПУР) ЮНКТАД могут стать практической «дорожной картой» по повышению системной согласованности ДИД в Узбекистане. Процессы пересмотра инвестиционных и торговых соглашений (глобальных, региональных или двусторонних) тесно взаимосвязаны, поскольку они могут взаимно усиливать возможности интеграции глобальных цепочек создания добавленной стоимости.

Всесторонний учет «устойчивых» инвестиций в повседневной работе национального Агентства по привлечению иностранных инвестиций.

Проводимые реформы в Стратегии привлечения инвестиций Узбекистана дают возможность рассмотреть вопрос о всестороннем учете «устойчивых» инвестиций в повседневной работе национального Агентства по привлечению иностранных инвестиций¹²¹. До тех пор, пока экологические и социальные аспекты не будут надлежащим образом учтены в деятельности Агентства по привлечению иностранных инвестиций, направленной на содействие инвестициям, увеличение объема ПИИ может стать скорее шагом назад, а не вперед. Это предполагает определение «устойчивых» видов инвестиционных возможностей в соответствии с согласованным набором критериев устойчивости, с тем чтобы обеспечить целенаправленную деятельность по привлечению инвестиций. В связи с этим Правительство РУз может рассмотреть вопрос об оценке эффективности работы своего Агентства по привлечению иностранных инвестиций исходя не из количества, а качества и характера привлеченных ПИИ. Чрезмерное внимание к количеству ПИИ может подорвать применение критериев устойчивости к потенциальным инвесторам, что Агентство по привлечению иностранных инвестиций может воспринять как конкурентный недостаток (Page, 2018).

¹²⁰ Гарантии являются одним из видов инновационных инструментов финансирования, которые защищают правительства, банки или инвесторов от риска невыплаты или утраты стоимости инвестиций.

¹²¹ Создано в 2019 году при Министерстве инвестиций и внешней торговли.

Создать местную сеть Глобального договора ООН для стимулирования ответственных деловых практик.

Корпоративная устойчивость начинается с системы ценностей компании, а также с основанного на принципах подхода к ведению бизнеса. Через местную сеть Глобального договора ООН Правительство РУз может продвигать инициативу Глобального договора и его десяти принципов¹²² на уровне страны: они стимулируют бизнес-сообщество действовать таким образом, чтобы, как минимум, отвечать фундаментальным обязанностям в области прав человека, труда, окружающей среды и борьбы с коррупцией. Это поможет компаниям понять, что такое ответственный бизнес, и будет способствовать информационно-разъяснительной работе, обучению, диалогу по вопросам политики, коллективным действиям и партнерству для осуществления своих обязательств в области устойчивого развития. Путем включения Десяти принципов в стратегии, меры политики и процедуры, а также формирования культуры честности и неподкупности, компании не только поддерживают свои основные обязанности перед людьми и планетой, но и создают условия для долгосрочного успеха.

Эти Принципы могут также способствовать выполнению обязательств Правительства РУз по обеспечению честности и неподкупности предприятий и нулевой терпимости к коррупции в рамках предпринимаемых им усилий по привлечению инвестиций частного сектора, согласованных с ЦУР.

Меры по максимальному использованию новых источников частного финансирования

Создать или расширить инициативы для использования денежных переводов и диаспоры.

Согласно прогнозам, денежные переводы останутся крупнейшим источником международного финансирования развития Узбекистана после воздействия пандемии COVID-19. Привлечение всего лишь доли от этих денежных переводов в проекты развития может отражать значительный объем дополнительного финансирования, доступного для финансирования ЦУР: устойчивые расходы домохозяйств поддерживают прогресс в достижении в основном ЦУР, связанных с людьми (ЦУР 1-6), в то время как направление денежных переводов в местные проекты развития поддерживает ЦУР, связанные с процветанием. Формулирование адаптированных политик в области денежных переводов может потребовать дополнительного углубленного анализа, необходимого для лучшего понимания текущей роли денежных переводов в структуре расходов домохозяйств.

Важным аспектом любой стратегии в отношении денежных переводов является снижение стоимости получения денежных переводов. Снижение стоимости денежных переводов до 3% к 2030 году является глобальной задачей в соответствии с ЦУР 10.7. Прогресс пока идет медленными темпами: средняя стоимость отправки 200 долл. США в регион ЕЦА незначительно снизилась до 6,48% в первом квартале 2020 года с 6,67% годом ранее¹²³. Гипотетическое снижение стоимости денежных переводов до предус-

¹²² Десять принципов Глобального договора Организации Объединенных Наций вытекают из Всеобщей декларации прав человека, Декларации Международной организации труда об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

¹²³ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>

мотренного ЦУР уровня 3% смогло бы обеспечить в 2021 году получение 280 млн долл. США, доступных для домохозяйств в Узбекистане¹²⁴.

На основе опыта других стран можно было бы оценить ряд других инновационных подходов к финансированию на предмет их осуществимости и желательности в контексте Узбекистана:

- Диаспору можно приглашать для участия в различных экономических (например, приватизация) и культурных проектах (сохранение культурных объектов и памятников материальной культуры) или в более широком плане участвовать в национальном развитии.
- Микрозаймы диаспоры сельским районам или финансирование бизнесом диаспоры программ базового дохода. Такие механизмы приносят пользу бывшим социалистическим странам с ограниченным присутствием на глобальных рынках капитала и отсутствием значительного притока ПИИ путем направления денежных переводов в микрофинансовые или оборотные фонды для местного развития¹²⁵.
- Смешивание денежных переводов с ОПР или средствами государственного бюджета в качестве совместного финансирования для усиления их воздействия на развитие¹²⁶. В качестве модели для рассмотрения можно было бы использовать многосторонний донорский Механизм финансирования денежных переводов МФСР.
- Развитие и укрепление предложения банковских и не банковских продуктов для мигрантов. Например, разработка классических связанных банковских счетов будет способствовать расширению доступа к банковским услугам в странах происхождения и мобилизации переведенных сбережений.

Выпуск диаспорных облигаций может стать инновационным в финансировании социально-экономического развития Узбекистана. Диаспорные облигации - это стандартные, обычные процентные облигации, которые страна предлагает своим экспатриантам. Они часто используются для конкретных инфраструктурных проектов и/или устранения ущерба, причиненного в результате стихийных бедствий. Индия и Израиль являются лучшими примерами стран, которые задействовали свою большую диаспору через диаспорные облигации (Блок 5). Диаспорные облигации обычно предлагают процентную ставку ниже рыночной из-за патриотического долга и национального духа диаспоры. Если диаспорные облигации предлагаются мигрантам и трудовым мигрантам, их часто можно использовать для оплаты государственных и других сборов с некоторой скидкой. Они могут быть выпущены в Российской Федерации как основной стране назначения узбекских эмигрантов, в зависимости от состояния восстановления российской экономики (см. ниже).

Изучить потенциал благотворительности для финансирования задач ЦУР, связанных с развитием человеческого потенциала.

Международная и отечественная благотворительность является незадействованным потенциальным источником финансирования, заслуживающим более глубокого

¹²⁴ Эта приблизительная оценка равна разнице между текущими расходами на отправку денежных переводов (6,48% * 8,1 млрд долл. США) и задачей ЦУР (3% * 8,1 млрд долл. США).

¹²⁵ Например, недавние исследования показали, что денежные переводы могут финансировать столь необходимые небольшие инвестиции в энергоэффективность домашних хозяйств в сельских и горных центрально-азиатских общинах, которые проводят большую часть зимы без доступа к надежным источникам тепла и энергии (Базельское агентство по устойчивой энергетике (2015))

¹²⁶ В соответствии с мексиканской программой «Tres por uno» («Три за один»), на каждый доллар, внесенный Мексиканской ассоциацией мигрантов в США, федеральные, государственные и местные органы власти в Мексике каждый выделяет по одному дополнительному доллару. Таким образом, утраивается финансирование, предоставляемое денежными переводами, на реализацию проектов в области развития на родине.

БЛОК 5. ДИАСПОРНЫЕ ОБЛИГАЦИИ В ИЗРАИЛЕ

Израиль выпускает диаспорные облигации ежегодно, начиная с 1951 года, на сумму от 150 до 500 млн долл. США и очень успешно привлекает диаспору в богатых странах, особенно в США. Нигерия также пыталась выпускать диаспорные облигации и успешно привлекала большую диаспору, особенно в Великобритании и США, хотя и не так успешно, как это сделал Израиль.

Диаспорные облигации, хотя и имеют патриотическую предпосылку, являются финансовым инструментом, успех которого в конечном итоге будет зависеть, среди прочих факторов, от финансовой стабильности страны, рейтинга страны, международной ситуации и поддержки, цены и структуры самого инструмента. Кроме того, экономический успех мигрантов и их отношение к своей родине будут играть важную роль. Существует возможность рассмотрения вопроса о нескольких разных, но похожих облигациях, а также позволить членам диаспоры быть более активными на рынке капитала. В случае с Узбекистаном диаспорные облигации могут быть еще более привлекательными, поскольку они будут стимулировать развитие рынка капитала.

Источник: Всемирный банк (2007), Финансирование развития через диаспорные облигации.

анализа. Такой анализ позволил бы выявить характерные для Узбекистана ограничения и потенциальные возможности финансирования. Предоставление международным благотворительным организациям и фондам возможности работать в Узбекистане, скорее всего, будет предполагать устранение нормативно-правовых ограничений. Хотя благотворительные потоки составляют лишь около 5% официальной помощи в целях развития, они могут оказать важное воздействие на ключевые сектора, например, на здравоохранение (ОЭСР, 2018). Помимо финансирования, усилия частных благотворительных организаций могут стимулировать инновации в сфере предоставления услуг и помочь в наращивании потенциала в странах-получателях вместе с другими партнерами по развитию. Однако международная благотворительность, как правило, в большей степени ориентирована на страны с уровнем дохода выше среднего.

Получить доступ к незадействованным источникам финансирования, основанного на религии: Закят.

Национальный диалог о роли исламского финансирования в финансировании ЦУР обеспечивает возможность поддержки ускорения согласования ЦУР с исламским финансированием. Практическими шагами может стать создание централизованной базы данных по Закяту, включая юридическую регистрацию целевого капитала религиозного благотворительного фонда для Правительства для того, чтобы определить, как используются ресурсы и подтвердить, что они используются в соответствии с документами фонда. В рамках Совместной программы проводится ситуационный анализ для разработки «дорожной карты» по использованию инновационных решений в области исламского финансирования в сотрудничестве с Министерством финансов, Министерством экономического развития и сокращения бедности, ЦБ РУз и Агентством по развитию рынка капитала.

УКРЕПЛЕНИЕ БЛАГОПРИЯТНОЙ СРЕДЫ

Помимо ресурсов, для достижения ЦУР и построения более инклюзивного и жизнестойкого общества необходимо развивать политический консенсус и консенсус гражданского общества, укреплять потенциал государства и содействовать надлежащему управлению.

Устранение пробелов в знаниях

Данная ОФР предполагает, что преодоление важных пробелов в знаниях при создании целостной стратегии финансирования является важнейшей составляющей усилий

по восстановлению после COVID-19, а также ИНМФ. Данная ОФР была направлена на частичное устранение этих пробелов путем установления базового уровня для общего объема доступного финансирования развития в Узбекистане с разбивкой по его основным компонентам и субъектам.

ОФР также содержит обзор имеющихся потребностей финансирования для достижения Узбекистаном ЦУР, для его Стратегии действий и для финансирования его восстановления после кризиса, вызванного COVID-19. Она показала:

- отсутствие стратегических знаний о характере и области применения требований к финансированию для реализации национальной концепции развития и достижения ЦУР; и
- отсутствие какого-либо систематического мониторинга тенденций и прогнозов в области финансирования развития в Узбекистане. Поэтому основная рекомендация данной ОФР, заключается в том, чтобы нарастить потенциал Правительства РУз для систематической подготовки детальных и локализованных сметных расчетов его будущих стратегий, мер политики и планов действий.

Провести оценку расходов для национальной стратегии развития и приоритетных задач ЦУР.

Государственные органы могут рассмотреть возможность оценки общих требований к финансированию, необходимому для реализации концепции развития Узбекистана, направленной на достижение статуса страны со средним уровнем дохода к 2030 году. Это может повлечь подробный анализ расходов по проекту Концепции социально-экономического развития Республики Узбекистан до 2030 года и проекту Стратегии сокращения бедности. Это позволило бы сопоставить доступное финансирование с масштабами и размахом требуемого финансирования, а также проинформировать политики в области финансирования для стимулирования определенных потоков финансирования и инструментов для конкретных потребностей в финансировании.

Высокоуровневые сметы расходов имеются для некоторых областей ЦУР в Узбекистане, что указывает на то, что потребуются дополнительно как минимум 6 млрд долл. США в год. Для того чтобы сделать эти сметные расчеты более практичными для выработки политики, может потребоваться более детальная и всеобъемлющая работа по оценке затрат на уровне приоритетных задач ЦУР.

С практической точки зрения, для этого может потребоваться первоначально провести среднесрочный/долгосрочный анализ расходов, который станет источником информации для предлагаемого процесса, или подготовить сметы расходов по конкретным секторальным вмешательствам и приоритетным вмешательствам, связанным с ЦУР. Данный подход также может применяться для обсуждения и рассмотрения преимуществ оценки расходов для приоритетных направлений долгосрочного развития и стандартизации их использования в процессе разработки политики.

Многие страны¹²⁷ подготовили аналогичные сметы расходов или находятся в процессе их подготовки. Сотрудничество Юг-Юг и взаимное обучение могут поддержать наращивание потенциала и обмен передовыми практиками о том, как интегрировать систематический анализ потребностей в финансировании в процессы планирования в Узбекистане. Центр финансирования ПРООН, а также ЭСКАТО имеют специали-

¹²⁷ Камбоджа, Малайзия и Таиланд подготовили расчеты масштаба финансирования, необходимого для реализации своих среднесрочных (4-5 лет) планов. Они включают в себя различную степень детализации, в соответствии с которой обязанности и цели подразделяются на задачи и политики в отношении различных видов финансирования. Бангладеш и Непал провели мероприятия по оценке расходов на достижение ЦУР с учетом как государственных, так и частных ресурсов.

рованный персонал, который может оказать поддержку в определении и внедрении методологий оценки расходов, наиболее подходящих для национального контекста Узбекистана.

В рамках Совместной программы планируется провести в течение следующих двух лет несколько анализов, которые значительно дополнят данную ОФР. К ним относятся:

- Оценки затрат по ЦУР 1, 8, 10 и 12 для их интеграции в национальные стратегии развития;
- Обзор государственных расходов по существующим программам сокращения бедности для информационного обеспечения финансовой стратегии сокращения бедности;
- Анализ бюджетного пространства в отношении вариантов реформ по усилению социальной помощи в Узбекистане;
- Анализ расходов, а также затрат и выгод вариантов реформ по усилению социальной помощи; и
- Проведение обзора государственных расходов в области социальной помощи в Узбекистане.

Осуществлять мониторинг вклада государственных расходов на уровне задач ЦУР.

Информация о вкладе государственных расходов в соответствующие ЦУР доступна только на уровне целей и для бюджета республики. Более систематический и детальный анализ вклада государственных расходов в ЦУР на уровне отдельных задач позволил бы выявить пробелы в финансировании ЦУР, что позволило бы разработать более адресную политику в области финансирования. Принимая во внимание текущий процесс децентрализации бюджета, для понимания того, как он повлияет на финансирование ЦУР, требуется информация о вкладе местных бюджетов в прогресс в достижении ЦУР. Эта проблема может быть решена путем проведения оперативной интегрированной оценки национальных бюджетов в дополнение к уже проделанной государственными органами первоначальной работе по картированию национальных планов, связанных с ЦУР.

Интегрировать ОФР в ежегодный бюджетный процесс.

Отдел макроэкономического прогнозирования Минфина мог бы рассмотреть возможность ежегодного обновления аналитических рамок ОФР. Объединение различных направлений доступного финансирования развития Узбекистана в последовательную и актуальную «информационную панель ОФР» позволит укрепить текущий диалог о финансировании ЦУР в стране. Это будет способствовать систематизации целостного подхода властей к финансированию ЦУР за пределами государственного бюджета и обеспечит постоянную связь между мерами государственной политики в отношении частных финансов и национальными целями в области устойчивого развития. На практике это не должно повлечь за собой значительные дополнительные аналитические мероприятия, а скорее должно быть связано с процедурными реформами, направленными на обеспечение того, что прозрачная, согласованная и своевременная информация о финансировании ЦУР предоставляется всем соответствующим партнерам, а также через установленные официальные каналы.

Это подходящий момент для того, чтобы рассмотреть вопрос об интеграции этого первого аспекта ИНМФ в систему УГФ Узбекистана. Обновленная стратегия реформы УГФ и переход к принятию ССР и основанного на результатах процесса составления бюджета обеспечивают необходимый политический импульс для интеграции информаци-

онной панели ОФР и ее среднесрочного финансового прогноза в бюджетный процесс. Информационная панель ОФР обеспечила бы практическую связь между долгосрочными потребностями стратегии развития в ресурсах, среднесрочными тенденциями в финансировании и подходом к финансированию. Кроме того, сводная версия ежегодно обновляемой ОФР могла бы стать частью «бюджетного пакета», представляемого на утверждение Парламенту в виде двухстраничной стратегической оценки ситуации в области финансирования развития. Это будет в значительной мере способствовать формированию процесса принятия решений, а также успеху «Бюджета для граждан».

Внедрение информационной панели ОФР также позволит укрепить экосистему данных за счет наращивания статистического потенциала и укрепления институциональной согласованности между Государственным комитетом по статистике, Министерством финансов, ЦБ РУз и Министерством экономики. Широкий спектр данных, лежащих в основе анализа ОФР, должен быть централизованным, обновляемым и предоставляться Государственным комитетом по статистике на основе среднесрочных данных о доходах и расходах, поступающих от Министерства финансов, ЦБ РУз и из других соответствующих внутренних источников.

НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Укрепить национальную статистическую систему Узбекистана и развить потенциал Правительства РУз в области эффективного мониторинга прогресса в достижении ЦУР, выполнении национальной стратегии действий, а также их финансирования.

Многие международные наблюдатели указывают на слабую экосистему данных в Узбекистане, которая подрывает усилия по разработке политики, основанной на фактических данных. Понимание ситуации в области финансирования и прогресса, достигнутого в области устойчивого развития, является основой для диалога о роли, которую могут играть различные виды финансирования в достижении ЦУР. Для этого требуются устойчивые усилия для дальнейшего повышения качества и прозрачности экономических данных в соответствии с рекомендациями, сформулированными миссией MAPS (в 2018 году).

ОФР рекомендует, чтобы Государственный комитет по статистике, Министерство финансов, Министерство труда и ЦБ РУз рассмотрели возможность согласования дорожной карты для реализации следующих конкретных, срочных возможностей по укреплению экосистемы данных Узбекистана в целях ускорения финансирования ЦУР:

- Завершение реформы бюджетирования на основе программ (БОП) дает возможность автоматически увязывать государственные расходы с конечными результатами развития путем интеграции показателей национальных ЦУР в систему мониторинга и оценки БОП. Наличие показателей ЦУР, связанных как со стратегическим планированием, так и с процессом составления государственного бюджета, обеспечило бы более эффективное согласование годовых бюджетов с национальным планом развития. Это позволило бы получить необходимые данные для обсуждения вопроса о согласованности ЦУР с национальным бюджетом.
- Спланировать, чтобы перепись населения 2022 года включала вопросы, отражающие более подробную информацию о прогрессе в достижении ЦУР и о конкретных потоках финансирования ЦУР, таких как практика исламского финансирования или использование денежных переводов домохозяйствами.
- Адаптировать административные системы для включения в них отслеживания государственных расходов по таким сквозным вопросам, как гендерное равенство или финансирование деятельности в области изменения климата.

- Активизировать усилия по формированию политической культуры, в которой ценится конструктивное использование фактических данных, начиная с усилий по институционализации практик мониторинга и оценки. Настоятельно рекомендуется наладить координацию между международными партнерами в целях наращивания потенциала в этой области как для Правительства РУз, так и для партнеров из гражданского общества.

Наращивание потенциала и повышения осведомленности парламентариев о гендерных и экологических аспектах финансирования ЦУР.

Значимые достижения в области бюджетно-налоговой прозрачности могут способствовать укреплению доверия к управлению государственными финансами и повышению прозрачности, подотчетности и участия общественности. Наращивание такого потенциала и подотчетности может ускорить мобилизацию различных заинтересованных сторон, включая частный сектор и гражданское общество, для финансирования национальных ЦУР¹²⁸. Важнейшим первым шагом могло бы стать укрепление роли Парламента, в частности его Комитета по бюджету, в проверке и оценке согласованности с ЦУР годового бюджета, а также мер политики в области финансирования и программ развития Правительства РУз и других соответствующих участников. Это могло бы быть дополнено поощрением гражданского общества, средств массовой информации и институтов общественного надзора для работы с открытыми бюджетами и комплексными приоритетами, такими как составление бюджета с учетом гендерных аспектов.

Укрепить существующие механизмы диалога между государственным и частным секторами

Согласно ОФР, целесообразно проводить более систематические и регулярные консультации с партнерами из негосударственного сектора в целях информирования более согласованных с ЦУР бюджетных ассигнований. Важно обеспечить, чтобы эти консультации могли быть учтены в процессе составления бюджета до утверждения бюджета Парламентом. В этой связи ОФР рекомендует создать многостороннюю платформу по ЦУР, возможно, на основе существующего процесса консультаций по ДНО или проекту Концепции социально-экономического развития Республики Узбекистан до 2030 года. Это позволило бы объединить представителей всех секторов с целью стимулирования регулярного диалога и обеспечить функционирование партнерств для достижения прогресса по всем ЦУР.

Кроме того, общедоступная бюджетная информация может быть расширена путем включения в нее подробной информации о долговых обязательствах, финансовых активах, фискальных рисках, среднесрочных бюджетно-налоговых прогнозах и количественной оценке налоговых расходов.

ДОРОЖНАЯ КАРТА ИНМФ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПОСЛЕ COVID-19

Учитывая сквозной характер этих многочисленных финансовых возможностей и проблем, на основе данной ОФР рекомендуется объединить их в единый стратегический подход для финансирования перехода от нынешнего антикризисного пакета COVID-19 к всеобъемлющему среднесрочному подходу к восстановлению.

Структура ИНМФ может способствовать таким усилиям на основе устойчивого и скоординированного, всеправительственного подхода, включающего ключевых представителей частного сектора и гражданского общества (см. Диаграмму 26).

¹²⁸ Раджжумар и Сваруп (2008); Савоя и Сен (2015).

Диаграмма 26. ИНМФ может способствовать разработке среднесрочной всеобъемлющей программы восстановления после COVID-19



В Узбекистане существует реальная готовность к реформе в области финансирования. В этом направлении уже начаты многие инициативы по широкому кругу направлений политики. ИНМФ объединит многочисленные реформы финансирования в Узбекистане, включая антикризисные меры, проект Стратегии сокращения бедности и Стратегию действий, в рамках согласованной всеобъемлющей структуры, которая поможет правительству отдать приоритет наиболее стратегическим путям финансирования восстановления по принципу «лучше, чем было». Он также подкрепит бы усилия, направленные на улучшение эффективности и координации политик в области финансирования за счет создания более прочных партнерств со всеми заинтересованными сторонами, вовлеченными в финансирование ЦУР в Узбекистане, исходя из принципа общей ответственности, который предусматривается ЦУР.

Практическая реализация Дорожной карты ИНМФ

Для эффективного практического применения ИНМФ потребуется определить приоритеты для действий в области политики, которые окажут наибольшее вероятное воздействие, и поддержать гибкий и адаптивный подход, учитывающий как обратную связь, так и меняющиеся обстоятельства. Это является неотъемлемой частью консультационного процесса с национальными заинтересованными сторонами¹²⁹.

В данной ОФР содержится контекстуальный анализ основных реформ в области финансирования, которые будут осуществляться в рамках Совместной программы Объединенного фонда ЦУР ООН. Совместная программа стремится содействовать созданию ИНМФ с финансовыми решениями для обеспечения максимального воздействия социальной¹³⁰ и экологической политики/реформ на развитие. ООН будет оказывать поддержку Правительству РУз в следующем: а) создание ИНМФ с его секторальными механизмами финансирования в области здравоохранения и социальной помощи, б) оптимизация существующих потоков государственного финансирования для обеспечения максимального воздействия и охвата (системы управления государственными финансами и национальной системы возврата активов), и с) создание эффективной архитектуры для мобилизации государственных и частных ресурсов (решения в области финансирования

¹²⁹ Сюда входит выявление и согласование ответственности институтов, сроков, ресурсов и конкретных шагов, которые нужно предпринять для каждой приоритетной рекомендации.

¹³⁰ Основное внимание вопросам социальной помощи и здравоохранения.

здравоохранения, социальные облигации/сукук для экологически чистых проектов, а также краудфандинг).

В дальнейшем для эффективного внедрения ИНМФ потребуется четкая институциональная ответственность. В Узбекистане возможно рассмотреть вопрос о преобразовании Надзорного комитета ОФР в Надзорный комитет ИНМФ. Его новые функции и обязанности должны быть включены в существующие руководящие документы. В состав этого Надзорного комитета ИНМФ войдут представители всех министерств, отвечающих за финансирование областей политики, охватываемых стратегией финансирования. Министерству финансов и Министерству экономического развития и сокращения бедности будет поручено осуществлять общую координацию этой работы вместе с технической рабочей группой ОФР, отвечающей за предоставление экспертных знаний и консультаций по вопросам политики. Таким образом, ИНМФ «владеет» структурой финансирования и руководит процессом ее практического применения. В качестве альтернативы, надзор за ИНМФ может быть реализован в рамках потенциальной программы восстановления после COVID-19 или с использованием механизма управления Совместной программы.

Уроки, извлеченные из опыта других стран, которые приступили к созданию ИНМФ, свидетельствуют о том, что Координационный комитет ИНМФ должен обладать следующим критически важным потенциалом:

- иметь полномочия и ответственность, полученные от высшего правительственного уровня для руководства процессом ИНМФ, а также осуществлять руководство на высоком техническом уровне для формирования политики в области государственного и частного финансирования и обеспечения национальной ответственности за все финансовые планы.
- иметь организационный потенциал, позволяющий объединить усилия всех участников из правительства, законодательной власти, частного сектора, гражданского общества, партнеров по развитию и других заинтересованных сторон в целях формирования чувства ответственности у всех участников.
- иметь возможность создать инструменты, в том числе систему мониторинга и потенциал секретариата, для управления системой финансирования.

После создания Надзорный комитет ИНМФ может действовать исходя из выявленных проблем и рекомендаций, выработанных в ходе данного процесса ОФР, с последующими консультациями для стимулирования участия и коллективной ответственности за направление и реформы, сформулированные в каждой из сфер политики в области финансирования. В ходе этих консультаций следует определить оптимальный путь внедрения ИНМФ, а также необходимость проведения дополнительных оценок и диагностики, прежде чем утверждать Дорожную карту ИНМФ. Комитет будет продолжать участие на протяжении всего процесса, осуществляя надзор за развертыванием Дорожной карты ИНМФ, реализацией ИНМФ, а также за ее мониторингом и оценкой.

Существующий Координационный совет по реализации национальных целей и задач в области устойчивого развития должен выполнять роль центрального надзорного органа за структурой финансирования, который отвечает за технические функции в области мониторинга, координацию основной деятельности и созыв совещаний на правительственном уровне. Это послужит двойной цели - извлечению пользы из многостороннего организационного потенциала Совета и политической поддержки на высшем уровне, а также наращиванию потенциала Совета и повышению его заинтересованности в реализации Дорожной карты Узбекистана по достижению ЦУР.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахмедов М., Азимов Р., Муталова З., Гусейнов С., Цой Е. и Речел Б. (2014). Узбекистан: Обзор системы здравоохранения. Системы здравоохранения в переходный период, 2014, 16(5):1-137.
2. Ахунوف М., 2018 г. Финансовая инклюзивность, регулирование и грамотность в Узбекистане. Рабочий документ Института Азиатского банка развития №858. Токио: Институт Азиатского банка развития. Доступно по ссылке: <https://www.adb.org/publications/financial-inclusion-regulation-literacy-uzbekistan>.
3. Адждад М. И., Абдуллоев И., Оди Р., Хат С., Лаат Дж. Д., Хейфец И., Ларрисон Дж., Николоски З. и Торраччи Ф. (2014). Дорога мастерства: Навыки для расширения возможностей трудоустройства в Узбекистане. Всемирный банк.
4. Азиатский банк развития (2020). Анализ устойчивости долга. Доступно по ссылке <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/54160-001-sd-01.pdf>
5. Базельское агентство по устойчивой энергетике (2015), Финансирование проектов в области устойчивой энергетике через потоки денежных переводов в Таджикистане и Киргизии, Базель; http://energy-base.org/wpcontent/uploads/2013/11/BASE_SECORemittancesPhaseII_Summary.pdf
6. Бенн Дж., С. Сангаре и Т. Хос (2016), Суммы, мобилизованные из частного сектора для официальных вмешательств по финансированию развития, гарантий, синдицированных займов, акций в механизмы коллективных инвестиций, прямых инвестиций в компании и кредитные линии, Рабочий документ № 36 ОЭСР, Сотрудничество в целях развития, Париж: Организация экономического сотрудничества и развития.
7. Бенн Дж., С. Сангаре и Т. Хос (2018), Пожертвования частных фондов на развитие в 2013-2015 гг. - текущие усилия, направленные на улучшение отражения частных благотворительных пожертвований в статистике Комитета содействия развитию ОЭСР по финансированию развития, Париж; Организация экономического сотрудничества и развития.
8. Индекс трансформации Бертельсманна (2018), Страновой отчет: Узбекистан.
9. Комиссия по бизнесу и устойчивому развитию (2017), Лучший бизнес – лучший мир; Отчет Глобальной комиссии по экономике и климату, Лондон: Комиссия по бизнесу и устойчивому развитию.
10. Фонд благотворительной помощи (2013), Пожертвование в будущем мире, раскрытие потенциала глобальной благотворительности, Лондон: Фонд благотворительной помощи.
11. Кануто О. и А.В. Геворкян (2015), "Навстречу Банку развития миграции для стран с переходной экономикой", <http://www.economonitor.com/blog/2015/06/toward-a-migration-developmentbank-for-transition-economies/>
12. ЦБ РУз (2019), Платёжный баланс, международная инвестиционная позиция и внешний долг Республики Узбекистан за I половину 2019 года, Ташкент: Центральный банк Республики Узбекистан.
13. Инициатива климатических облигаций (2018), Зеленые облигации: Состояние рынка, Лондон: Инициатива климатических облигаций.

14. Фонд Дага Хаммаршельда (2017), Финансирование путей Системы развития ООН для продвижения Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года, Упсала: Фонд Дага Хаммаршельда.
15. ЕК (2004), Зеленая книга о государственно-частном партнерстве и законодательстве Сообщества по государственным контрактам и концессиям, Брюссель: Европейская комиссия.
16. ЕК (2016), Концессии, определение концессии, (номер публикации (2016)784914 - 15/02/2016), Брюссель: Европейская комиссия.
17. Эло М. (2016). Типология предпринимательства диаспоры: Тематические исследования в Узбекистане. *Journal of International Entrepreneurship*, 14, 121-155 (2016). <https://doi.org/10.1007/s10843-016-0177-9>
18. ЭСКАТО (2019). Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2019 год: Амбиции за пределами роста, Бангкок: ЭСКАТО.
19. ЭСКАТО (2020), Отчет о достижении ЦУР за 2020 год для Азиатско-Тихоокеанского региона, Бангкок: ЭСКАТО.
20. ЕУ (2019), Ведение бизнеса в Узбекистане – Ознакомительное руководство по вопросам налогообложения и правовым вопросам, Ташкент: Эрнст энд Янг (Ernst & Young).
21. ФАО (2019), Сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество в ФАО, укрепление партнерских отношений для достижения Целей в области устойчивого развития, Рим: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций.
22. Гаспар В., Амаглобели Д., Гарсия-Эскрибано М., Пради Д. и Сото М. (2019), Налогово-бюджетная политика и развитие: Инвестиции в человеческий, социальный, физический капитал для достижения ЦУР, Дискуссионная записка персонала МВФ 19/03, Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
23. Правительство Республики Узбекистан (2018), «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан», Указ Президента № УП-5590 от 7 декабря 2018 г.
24. Правительство Республики Узбекистан (2020), Концепция социально-экономического развития Республики Узбекистан до 2030 года, Министерство экономики и промышленности Республики Узбекистан.
25. Руководство по подготовке проектного предложения для Зеленого климатического фонда (учебное пособие). ИПМИ, ПРООН, Бактрия-пресс. Ташкент, 2018. (256 стр.).
26. МАР и МВФ (2001), Вызов по поддержанию долгосрочной устойчивости внешнего долга, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк (Международная ассоциация развития) и Международный валютный фонд.
27. Международное энергетическое агентство (2015), Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия, Энергетические политики за пределами стран-членов МЭА, Париж, ОЭСР.
28. Ирназаров Ф. (2015), Домохозяйства трудовых мигрантов в Узбекистане: денежные переводы – проблема или благословение? Публикации в рамках стипендиальной Программы изучения Центральной Азии, №11. Вашингтон, округ Колумбия: Университет Джорджа Вашингтона.

29. Джонсон П.Д. (2018), Отчет по глобальной филантропии: Перспективы сектора глобального благотворительного сектора, Базель и Кембридж (Массачусетс): Объединённый банк Швейцарии и Институт по изучению гражданского общества им. Хаузера при Гарвардском университете.
30. Хепбёрн К., О'Каллаган Б., Штерн Н., Стиглиц Дж., Зенгелис Д. (2020), «Ускоряют или замедлят прогресс в отношении изменения климата меры налогово-бюджетного стимулирования в ответ на пандемию COVID-19?» (PDF)“ Оксфордский институт экономической политики, 36(S1), готовится к изданию.
31. Хиллман Дж. А., Кейм Г.Д. и Шулер Д. (2004), Корпоративная политическая деятельность: программа обзора и исследования, журнал «Journal of Management», 30(6), стр. 837-857.
32. МВФ (2003), Статистика по внешней задолженности, Руководство для составителей и пользователей, Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
33. МВФ (2014), Руководство по статистике государственных финансов, 2014 г., Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
34. МВФ (2019а), ст. IV «Консультации», Страновой отчет МВФ №19/129, Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
35. МВФ (2019b), Налогово-бюджетная политика и развитие: Инвестиции в человеческий, социальный, физический капитал для достижения ЦУР, Вашингтон, округ Колумбия.
36. МВФ (2019с), Обновление оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере Республики Узбекистан, Страновой отчет МВФ № 19/116 (май 2019), Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
37. МВФ (2020), ст. IV «Консультации», Страновой отчет МВФ №20/171, Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
38. МОМ (2018), Доклад о миграции в мире, 2018 г., Женева: Международная организация по миграции.
39. ИБР (2017), Стратегия партнерства для стран-участников Группы ИБР для Республики Узбекистан на 2018-2021 годы по поддержке роста и инклюзивности, Джедда: Исламский банк развития.
40. ИБР (2018), Группа Исламского банка развития и Узбекистан: Поддержка экономического и социального благополучия, Джедда: Исламский банк развития.
41. Джарвис М. (2018), редакторская статья – «Почему прозрачность при финансировании благотворительной деятельности имеет значение?» в: Бенн Дж., С. Сангаре и Т. Хос (2018), Пожертвования частных фондов на развитие в 2013-2015 гг. - текущие усилия, направленные на улучшение отражения частных благотворительных пожертвований в статистике Комитета содействия развитию ОЭСР по финансированию развития, Париж; Организация экономического сотрудничества и развития, стр. 1-2.
42. Каххаров Дж. (2003), Приватизация корпораций в Узбекистане в сравнении со странами с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы, статья MPRA № 64129, Мюнхен: Мюнхенский университет.
43. Каппелер А., Немоз М. (2010), Государственно-частное партнерство в Европе – до и во время недавнего финансового кризиса, серия экономических и финансовых отчетов, 2010/4, Франкфурт-на-Майне: Европейский инвестиционный банк.

44. Майсберг С.Х. (2017), Новая роль благотворительных фондов в финансировании целей, по ссылке – <https://www.rockefellerfoundation.org/blog/new-role-foundations-financing-global-goals/>.
45. Министерство финансов (2020), проект «Бюджета для граждан».
46. Министерство инвестиций и внешней торговли и Торгово-промышленная палата (2019), Путеводитель для инвестора 2019 года, Ташкент: Министерство инвестиций и внешней торговли, Торгово-промышленная палата.
47. Невитт П.К., и Фабоцци Ф. Дж. (2000), Проектное финансирование, 7-е издание, Лондон: Журнал "Euromoney".
48. ОЭСР (2008), Базовое определение прямых иностранных инвестиций ОЭСР, 4-е издание, Париж: Организация экономического сотрудничества и развития.
49. ОЭСР (2011), «Зеленая трансформация» государственных бюджетов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, публикация ОЭСР. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118331-en>
50. ОЭСР (2018), Частные благотворительные пожертвования на цели развития, Париж: Организация экономического сотрудничества и развития.
51. ОЭСР (2019а), Антикоррупционные реформы в Узбекистане, 4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, Париж: Организация экономического сотрудничества и развития.
52. ОЭСР (2019b), Развитие устойчивой инфраструктуры для перехода к низкоуглеродной экономике стран Центральной Азии и Кавказа: Отображение ситуации с потенциально высокоэффективными инфраструктурными проектами и оценка потребностей, Стратегическое планирование инфраструктуры для устойчивого развития в Узбекистане, Париж, публикация ОЭСР.
53. ОЭСР (2020), Реагирование на кризис, связанный с пандемией COVID-19, в странах Центральной Азии, Париж, публикация ОЭСР.
54. ОЭСР (2020b). Восстановление по принципу «лучше, чем было»: устойчивое, жизнестойкое восстановление после COVID-19, Париж, публикация ОЭСР. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Building-back-better-_A-sustainable-resilient-recovery-after-Covid-19.
55. PAGE (2018). Международные инвестиционные соглашения и устойчивое развитие: Сохранение пространства для маневра в политике и мобилизация инвестиций для развития «зеленой» экономики.
56. Пьемонте К. и др. (2019), «Финансирование переходного процесса: введение новой концепции», Сотрудничество ОЭСР в целях развития, рабочий документ № 54, публикация ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/2dad64fb-en>.
57. Прохорова А. (2017), Денежные переводы в странах Северной и Центральной Азии: Расширяя потенциал развития, журнал «Asia-Pacific Population Journal», выпуск 32, №2.
58. PWC (2016), Руководство по ведению бизнеса и инвестированию в Узбекистан, Ташкент: PricewaterhouseCoopers
59. Раджумар, Эндрю Сунил и Виная Сваруп. 2008. «Государственные расходы и результаты: важно ли управление?» Журнал «Journal of Development Economics» 86:96–11. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2007.08.003>.

60. Антонио Савойя и Кунал Сен, 2015. «Измерение, эволюция, определяющие факторы и значение государственного потенциала: Обзор недавнего исследования.» Журнал «Journal of Economic Surveys» 29 (3): 441–58. <https://doi.org/10.1111/joes.12065>
61. Таджибаева Д., 2019 г. Финансирование малых и средних предприятий в Узбекистане: вызовы и возможности. Рабочий документ Института Азиатского банка развития № 997. Токио: Институт Азиатского банка развития. Доступен по ссылке: <https://www.adb.org/publications/small-medium-sized-enterprise-financeuzbekistan-challenges-opportunities>
62. Туляков Е., (2019). «Двусторонние инвестиционные договоры Узбекистана: Разрешение споров между инвесторами и государством». Юридический обзор Болонского университета, Т.4:1 2019.
63. ВО ОГМВ (2019), Всемирный наблюдательный орган по вопросам устойчивого государственного финансирования. http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf
64. ПРООН (2016), Повышение эффективности предоставления помощи в Узбекистане, Обзор текущих вызовов и возможностей повышения эффективности предоставления помощи.
65. ЮНЕП (2015). Политики по вопросам качества воздуха. Доступно по ссылке <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17141/Uzbekistan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
66. ООН (2015), Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий), Нью-Йорк: ООН, Департамент социальных и экономических вопросов, Управление по финансированию и развитию.
67. ЮНИСЕФ (2019). Инвестиции в будущее Узбекистана: Социальная защита детей и семей в Узбекистане. Доступно по ссылке <https://www.unicef.org/uzbekistan/en/reports/building-better-future>
68. Межведомственная целевая группа ООН по финансированию развития (2019), Отчет финансирования устойчивого развития 2019 года, Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций.
69. ЮНКТАД (2014), Доклад о мировых инвестициях за 2014 год – Инвестиции в достижение ЦУР: план действий, Женева: Конференция ООН по торговле и развитию.
70. ЮНКТАД (2018), Доклад о мировых инвестициях за 2018 год – Инвестиции и новая промышленная политика, Женева: Конференция ООН по торговле и развитию.
71. ЮНКТАД (2019), Доклад о мировых инвестициях за 2019 год – Особые экономические зоны, Женева: Конференция ООН по торговле и развитию.
72. ДЭСВ ООН (2017), финансирование развития: Прогресс и перспективы (2017), Нью-Йорк, Департамент по экономическим и социальным вопросам – Межведомственная целевая группа ООН по финансированию развития.
73. ДЭСВ ООН (2018), Финансирование развития: прогресс и перспективы (2018), Нью-Йорк, Департамент по экономическим и социальным вопросам – Межведомственная целевая группа ООН по финансированию развития.

74. ПРООН, Евразийский банк развития (2015), Трудовая миграция, денежные переводы, человеческое развитие в Центральной Азии, серия Докладов о человеческом развитии в Центральной Азии.
75. ПРООН (2018). Доклад в рамках миссии MAPS.
76. ПРООН (2018b). Финансирование Повестки дня на период до 2030 года, Ознакомительное руководство для страновых учреждений системы ООН, Нью-Йорк: Программа развития Организации Объединенных Наций.
77. ПРООН (2019), Руководство по оценке финансирования развития: Инструмент для стран по финансированию достижения Целей в области устойчивого развития, Нью-Йорк: Программа развития Организации Объединенных Наций.
78. ЮНИСЕФ (2013), Миграционный бюллетень Узбекистана, Нью-Йорк: Детский фонд ООН Детский фонд Организации Объединенных Наций.
79. ГС ООН (2018), Стратегия Генерального секретаря ООН по финансированию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций.
80. ГС ООН (2019), Дорожная карта Генерального секретаря ООН по финансированию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций.
81. Государственный департамент США (2019). Отчеты о инвестиционном климате: Узбекистан. Доступно по ссылке: <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/uzbekistan/>
82. Экологическая сеть «Зой» (2015), Климат: факты и политика в Узбекистане.
83. Всемирный банк (2016), Систематическая диагностика страны для Узбекистана, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
84. Всемирный банк, (2018a), общая картина институциональных инвестиций в 2018 году, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
85. Всемирный банк, (2018b), Последние тенденции и прогнозы в области миграции и денежных переводов, Краткий обзор по вопросам миграции и развития, № 29, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
86. Всемирный банк (2018), Доклад об оценке результативности деятельности в области государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA) в Узбекистане в 2018 году, Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. ПРОЦЕСС ОФР И ИНМФ



2. ПОТОКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

В текущих ценах в млн долл. США

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (предв.)	2020 (прогн.)	2021 (прогн.)	2022 (прогн.)	2023 (прогн.)	2024 (прогн.)	2025 (прогн.)	Source	Forecasts	Comments
Государственные доходы	20,920	22,264	22,564	22,513	14,735	14,443	16,604	15,300	17,107	19,249	21,498	23,951	26,613	СГФ МВФ до 2017 года	Расчеты автора на основе станого отчета МВФ № 20.171 с 2018 года и далее	
Налоговые	14,564	15,611	16,613	16,352	8,986	8,773	11,091	11,279	12,849	14,575	16,410	18,413	20,601			
Неналоговые	2,652	2,481	1,847	2,007	1,441	2,024	2,686	1,630	1,791	1,961	2,132	2,323	2,527			
Фонды (вкл. взносы на социальное обеспечение)	3,704															
Внутренний долг	..	..	..	..	5,809	2,180	1,337	-	121	-	-	-	-	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2017 и далее		
Государственный	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Частный	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Коммерческие внутренние инвестиции	12,958	14,793	15,440	15,075	12,514	10,736	17,011	11,744	14,623	17,831	21,501	25,823	28,683	Показатели мирового развития ВБ (до 2018 г.)	С 2019 года и далее, расчеты автора на основе средней доли частного ВНОК в общем объеме ВНОК в 2017-2018 годах, с объединением серии данных ВБ и МВФ	Дано приложенное значение на основе формирования основного капитала частным сектором
Официальная помощь в целях развития	334	373	506	577	700	632	692	1,450	200	767	853	950	1,062	ОЭСР, Система отчетности кредиторов	Гипотеза о том, что гранты ОПР сохраняют абсолютную долговую ценность в течение следующих 5 лет, и объем займов по линии ОПР растет с такими же совокупными среднегодовыми темпами в период 2012-2018 годов (13,9%). Займы по линии ОПР на 2019-2021 годы на основе странового отчета МВФ No 20/171.	Займы по линии ОПР также включены в государственный внешний долг
Гранты	116	130	117	148	146	156	150	150	150	150	150	150	150			
Займы	218	244	389	428	554	476	542	1,300	50	617	703	800	912			

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (предв.)	2020 (прогн.)	2021 (прогн.)	2022 (прогн.)	2023 (прогн.)	2024 (прогн.)	2025 (прогн.)	Source	Forecasts	Comments
Другие официальные потоки	669	646	948	359	474	1,739	928	974	1,007	1,213	1,347	1,494	1,647	ОЭСР Система отчетности кредиторов	Гипотеза о том, что ДОП остаются стабильными как доля ВВП, на уровне среднего значения периода после реформирования (2016-2018).	
Внешний долг	1,845	1,950	1,425	1,885	643	2,387	5,618	4,037	2,433	3,803	3,728	3,213	3,255	Всемирный банк статистика по международной задолженности (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Включает только долгосрочный внешний долг, Государственный долг включает в себя займы МВФ и ВВ
государственный	535	537	884	1,026	919	2,387	4,713	4,037	2,177	3,094	2,930	2,280	2,658			
частный	1,311	1,413	541	859	85	-	905	-	256	709	798	933	597			
Прямые иностранные инвестиции	635													Всемирный банк статистика по международной задолженности (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Общий приток
Порфельные инвестиции	-	-	-	2	3	13	1,346	26	1,928	32	35	39	543	Всемирный банк статистика по международной задолженности (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Общий приток, включает в себя выпуск суверенных облигаций на сумму 1 млрд долларов США
Денежные переводы	7,561	6,566	3,939	3,784	4,897	5,115	8,700	5,800	8,100	8,700	9,500	10,000	10,500	ЦБ РУз (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Общий объем входящих денежных переводов

В процентах от ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (предв.)	2020 (прогн.)	2021 (прогн.)	2022 (прогн.)	2023 (прогн.)	2024 (прогн.)	2025 (прогн.)	Source	Estimates and forecasts	Comments
Государственные доходы	30.0%	29.0%	27.6%	27.5%	24.9%	28.6%	28.6%	25.1%	25.4%	25.4%	25.5%	25.6%	25.8%	СГФ МВФ до 2017 года	Расчеты автора на ос- нове годового отчета МВФ № 20.171 с 2018 года и далее	
Налоговые	21.1%	20.4%	2.3%	20.0%	15.2%	17.4%	19.1%	18.5%	19.1%	19.2%	19.5%	19.7%	20.0%			
Неналоговые	3.8%	3.2%	2.3%	2.5%	2.4%	4.0%	4.6%	2.7%	2.7%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%			
Фонды (вкл. взносы на социальное обе- спечение)	5.4%	5.4%	5.0%	5.1%	7.3%	7.2%	4.9%	3.9%	3.7%	3.6%	3.5%	3.4%	3.4%			
Внутренний долг	..	..	..	..	9.8%	4.3%	2.3%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2017 и далее		
Государственный	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Частный	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Коммерческие внутренние инве- стиции	18.8%	19.3%	18.9%	18.4%	21.2%	21.3%	29.3%	19.3%	21.7%	23.5%	25.5%	27.7%	27.9%	Показатели мирового раз- вития ВБ (до 2018 г.)	С 2019 года и далее, расчеты автора на основе средней доли частного ВНОК в общем объеме ВНОК в 2017- 2018 годах, с объедине- нием серии данных ВБ и МВФ	Дано прибли- женное значе- ние на основе формирования основного ка- питала частным сектором
Официальная помощь в целях развития	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%	1.2%	1.3%	1.2%	2.4%	0.3%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	ОЭСР, Система отчетности кредиторов	Гипотеза о том, что гранты ОПР сохраняют абсолютную долла- ровую ценность в течение следующих 5 лет, и объем займов по линии ОПР растет с та- кими же совокупными среднегодными тем- пами в период 2012- 2018 годов (13,9%). Займы по линии ОПР на 2019-2021 годы на основе странового от- чета МВФ No 20/171.	Займы по линии ОПР также включены в государственный внешний долг
Гранты	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%			
Займы	0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	1.0%	0.9%	0.9%	2.1%	0.1%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%			

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (предв.)	2020 (прогн.)	2021 (прогн.)	2022 (прогн.)	2023 (прогн.)	2024 (прогн.)	2025 (прогн.)	Source	Estimates and forecasts	Comments
Другие официальные потоки	1.0%	0.8%	1.2%	0.4%	0.8%	3.4%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	ОЭСР, Система отчетности кредиторов	Гипотеза о том, что ДОП остаются стабильными как доля ВВП, на уровне среднего значения периода после реформирования (2016-2018).	
Внешний долг	2.7%	2.5%	1.7%	2.3%	1.1%	4.7%	9.7%	6.6%	3.6%	5.0%	4.4%	3.4%	3.2%	Всемирный банк статистика по международной задолженности (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Включает только долгосрочный внешний долг, Государственный долг включает в себя займы МВФ и ВБ
государственный	0.8%	0.7%	1.1%	1.3%	1.6%	4.7%	8.1%	6.6%	3.2%	4.1%	3.5%	2.4%	2.6%			
частный	1.9%	1.8%	0.7%	1.1%	0.1%	0.0%	1.6%	0.0%	0.4%	0.9%	0.9%	1.0%	0.6%			
Прямые иностранные инвестиции	0.9%	1.0%	0.1%	1.4%	3.0%	1.2%	3.9%	1.2%	3.2%	3.0%	2.7%	2.6%	2.6%	Всемирный банк статистика по международной задолженности (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Общий приток
Портофельные инвестиции	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	Всемирный банк статистика по международной задолженности (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Общий приток, включает в себя выпуск суверенных облигаций на сумму 1 млрд долларов США
Денежные переводы	11.0%	8.6%	4.8%	4.6%	8.4%	10.1%	15.0%	9.5%	12.0%	11.5%	11.3%	10.7%	10.2%	ЦБ РУз (до 2018 года)	Страновой отчет МВФ № 20/171 с 2019 года и далее	Общий объем входящих денежных переводов

3. СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПОТРЕБНОСТЯХ И ВОЗМОЖНОСТЯХ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦУР

ЦУР	Доступные государственные расходы на ЦУР (согласно "Бюджету для граждан" на 2019 год)		Ежегодный объем необходимых дополнительных расходов (оценки МВФ на 2019 год)		Ежегодный объем необходимых дополнительных расходов на сельское хозяйство (Стратегия развития сельского хозяйства)	Требуемое увеличение расходов на Стратегию в области образования	Общий объем ежегодных потребностей в дополнительном финансировании	
	процент от общего бюджета	млн долл. США	процент ВВП	млн долл. США	млн долл. США	млн долл. США	млн долл. США	в виде доли в текущих расходах на ЦУР
1. Бедность	8.6	1,261					-	
2. Голод	1.7	249			548		550	221%
3. Здравоохранение	11	1,614	3.4	1,972			1,972	122%
4. Образование	26.6	3,902				1,100	1,100	28%
5. Гендерное равенство	0.5	73					-	
6. Вода и санитария	5.4	792	1.0	580			580	73%
7. Энергия	0.02	3	0.8	464			464	15818%
8. Экономический рост и рабочие места	3.4	499					-	
9. Инфраструктура и индустриализация	3.8	557	2.4	1,392			1,392	250%
10. Неравенство	0.1	15					-	
11. Города	5.1	748					-	
12. Устойчивое потребление и производство	0	-					-	
13. Изменение климата	0.3	44					-	
14. Океаны	0	-					-	
15. Суша	0.2	29					-	
16. Мирные и инклюзивные общества	2.1	308					-	
17. Партнерство	2.8	411					-	
Итого	72%	10,506	7.6 %	4,408.7	548.0	1,100.0	6,058.7	57.6%

Источники: «Бюджет для граждан» на 2019 год; МВФ (2019) Достижение отдельных ЦУР: Сколько это будет стоить?; Новая Стратегия развития сельского хозяйства; Стратегия в области образования.

В приведенной выше таблице имеющиеся государственные расходы на каждую ЦУР (синий цвет) представлены в контексте оценки дополнительных потребностей в финансировании (оранжевый цвет). Оценка расходов была проведена МВФ до пандемии COVID-19 и дополнена доступными данными о расходах на сельское хозяйство и образование в соответствии с секторальными стратегиями. В этой иллюстрации не учитываются вероятные взаимосвязи между ЦУР, такие как «гендер-образование-здравоохранение» и «климат-суша-энергия-вода». Кроме того, в ней также не учитываются потенциально значительные выгоды от повышения эффективности управления и управления государственными финансами с течением времени. Это служит иллюстрацией ценности четкого понимания того, где по-прежнему сохраняются самые большие пробелы в финансировании в соответствии с приоритетами политики Правительства РУз в отношении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

В таблице ниже сопоставляются возможности финансирования с ЦУР, в достижение которых они, как ожидается, будут вносить наибольший вклад либо за счет увеличения доступных ресурсов, либо за счет улучшения согласованности с ЦУР существующих ресурсов. Это может служить руководством для определения приоритетности реформ в области финансирования ЦУР, которые будут рассмотрены Правительством РУз.

Возможности в области финансирования ЦУР	Возможности в области финансирования ЦУР																
	1. Бедность	2. Голод	3. Здравоохранение	4. Образование	5. Гендерное равенство	6. Вода и санитария	7. Энергия	8. Экономический рост и рабочие места	9. Инфраструктура и индустриализация	10. Неравенство	11. Города	12. Устойчивое потребление и производство	13. Изменение климата	14. Океаны	15. Суша	16. Мирные и инклюзивные общества	17. Партнерство
Принять Среднесрочную стратегию доходов.			x	x	x	x	x	x	x								
Упорядочить налоговые льготы и освобождения от уплаты налогов.	x	x	x	x	x	x		x	x		x						
Нарастить потенциал для борьбы с незаконными финансовыми потоками.																x	x
Финансирование Национальной системы здравоохранения.			x		x					x							
Увеличить государственное и частное финансирование деятельности в области изменения климата.						x					x	x					
Налог на выбросы углерода и реформирование субсидий на ископаемое топливо.								x	x	x		x	x				
Улучшить устойчивость к климатическим рискам.	x	x			x							x					
Программы страхования от погодных явлений или катастроф.	x	x			x							x					
Всесторонне учитывать Стратегическую экологическую оценку.												x					
Межведомственная координация.																x	
Интегрировать ЦУР в Стратегию инвестиционной политики на среднесрочный период.						x	x		x		x	x					
Усовершенствовать систему управления государственных предприятий.						x	x	x	x			x					
Предсказуемые межбюджетные трансферты.																x	
Интегрировать аспекты ЦУР в стратегические направления деятельности Высшего органа аудита.																x	
Общедоступные бюджетные данные.																x	
Обеспечить правоприменение существующих мер по борьбе с коррупцией.																x	
Усилить координацию партнеров по развитию.													x				x
Секторальный целевой фонд для устранения обусловленности помощи.													x				x

Государственное финансирование

Возможности в области финансирования ЦУР		1. Бедность	2. Голод	3. Здоровоохранение	4. Образование	5. Гендерное равенство	6. Вода и санитария	7. Энергия	8. Экономический рост и рабочие места	9. Инфраструктура и индустриализация	10. Неравенство	11. Города	12. Устойчивое потребление и производство	13. Изменение климата	14. Океаны	15. Суша	16. Мирные и инклюзивные общества	17. Партнерство	
Частное финансирование	Согласовать меры поддержки МСП в связи с COVID-19.	x	x		x	x			x	x	x		x					x	
	Зеленые облигации и сукук.							x		x			x	x		x			
	Всесторонне учитывать ЦУР в рамках структуры ГЧП.			x	x		x	x		x		x	x	x					
	Инновационные инструменты распределения рисков			x	x		x	x		x		x	x	x					
	Согласованные с ЦУР двусторонние инвестиционные договоры и соглашения о свободной торговле.			x	x		x	x		x		x	x	x					
	Интегрировать критерии устойчивого развития в работу Агентства по привлечению иностранных инвестиций.	x							x	x	x			x	x				
	Создать местную сеть Глобального договора ООН						x			x				x			x	x	
	Эффективно использовать денежные переводы и диаспоры.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x								
	Изучить потенциал благотворительности.	x	x	x	x														x
	Финансирование, основанное на религии: Закаят.	x	x	x	x														
Благоприятная среда:	Оценка расходов на национальные приоритеты в области развития.																x		
	Осуществлять мониторинг вклада государственных расходов на уровне задач ЦУР.																x		
	Увязать ОФР с ежегодным бюджетным процессом.																x		
	Укрепить национальную статистику для мониторинга прогресса в достижении ЦУР и финансирования.																x	x	
	Наращивать потенциал парламентариев в вопросах составления бюджета ЦУР (гендерные и экологические аспекты).	x					x							x			x	x	