



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Повышение эффективности расходов в человеческий капитал и водохозяйственную инфраструктуру



Декабрь 2022 год

© 2022 Группа Всемирного банка
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Все права защищены

Данный отчет является разработкой сотрудников Всемирного банка. Выводы, заключения и интерпретации, представленные в данной работе, не обязательно отражают точку зрения исполнительных директоров Всемирного банка или правительств, которых они представляют. Всемирный банк не гарантирует точность статистических данных, включенных в данную работу. Границы стран, цвета, валютные единицы и прочая информация, показанная на любых картах в данной работе, не отражают никакие суждения со стороны Всемирного банка относительно юридического статуса любых территорий или одобрение или принятие таких границ.

Права и разрешения

Материал в данной работе является предметом авторского права. Поскольку Всемирный банк одобряет распространение своих знаний и разработок, эта работа может воспроизводиться, в целом или частично, для некоммерческих целей с указанием полной ссылки на эту работу.

Ссылки

Цитировать эту работу нужно в следующем виде: «Обзор государственных расходов Республики Узбекистан: Повышение эффективности расходов в человеческий капитал и водохозяйственную инфраструктуру». Всемирный банк, Округ Колумбия, 2022 г.

Все запросы по правам и разрешениям, включая производные права, должны быть адресованы в офис издательства - The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН
ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Повышение эффективности
расходов в человеческий капитал
и водохозяйственную инфраструктуру

Декабрь 2022 г.

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

Фискальный год правительства: январь-декабрь

Валюты и эквиваленты

(Обменный курс сума на 30 декабря 2022 г.)

Валютная единица = Узбекский сум

1.00 долл. США = 11 225,46 сум

Весы и меры

Метрическая система

Вице-президент	Анна Бьерде
Региональный директор по Центральной Азии	Татьяна Проскурякова
Глава представительства в Узбекистане	Марко Мантованелли
Менеджер глобальной практики по макроэкономике, торговле и инвестициям	Сандип Махаджан
Руководитель проекта	Эскендер Трушин

Содержание

Благодарности	1
Список сокращений и аббревиатур	2
Краткое изложение.....	3
Глава 1. Сводный обзор.....	6
Введение и основные выводы исследования.....	6
Создание фискального пространства для осуществления эффективных изменений на уровне секторов	11
Основные результаты исследований на уровне секторов в данном отчете	18
Глава 2. Здравоохранение.....	31
Краткое изложение.....	31
Контекст и последние изменения	32
Ключевые вызовы	50
Варианты мер политики	77
Глава 3. Образование.....	81
Краткое изложение.....	81
Контекст и последние изменения	83
Ключевые вызовы	95
Варианты мер политики	109
Глава 4. Социальная защита населения.....	111
Краткое изложение.....	111
Контекст и последние изменения	111
Ключевые вызовы	117
Варианты мер политики	137
Глава 5. Управление водными ресурсами в ирригации.....	145
Краткое изложение.....	145
Контекст и последние изменения	146
Ключевые вызовы	149
Варианты мер политики	160
Важная сфера 1: Питьевое водоснабжение и санитария.....	170
Краткое изложение.....	170
Контекст	170
Последние изменения	171
Ключевые вызовы	174
Варианты мер политики	175
Приложение 1. Фискальные реформы со времени последнего обзора государственных расходов	178
Приложение 2. Последние события: влияние COVID-19 на государственные финансы	184

Благодарности

Данный второй обзор государственных расходов Узбекистана подготовлен группой специалистов во главе с Эскендером Трушиным (руководитель проекта). Обзорную главу о последних фискальных событиях и политике подготовили Эскендер Трушин и Винаяк Нагарадж. Главу по здравоохранению подготовила Кристель Вермеерш. Главу по образованию подготовили Янссен Тейшейра, Хусейн Абдул-Хамид, Нодира Мелибоева, Мария Помес Хименес, Шаранья Рамеш Васудеван и Кенглин Лай при участии и руководстве Гарри Патриноса. Главу по социальной защите подготовили Марина Новикова и Лидия Ткаченко при поддержке и руководстве Маддалены Гонорати и Алексея Случинского. Главу по управлению водными ресурсами в ирригации подготовили Абдулхамид Азад, Эскендер Трушин и Шавкат Рахматуллаев. Важную сферу по питьевому водоснабжению и санитарии подготовил Хайри аль-Джамал.

Икболжон Ахаджонов предоставил ценные предложения и помощь в обработке данных по здравоохранению. Шоиста Закирова координировала графики встреч с министерствами и научными центрами, запросы данных, форматирование отчетов и переводческие работы. Сара Нанкья Бабирье также оказала ценную помощь. Команда также благодарна Катерине Липс за редактирование английской версии отчета.

Команда, работавшая над ОГР, хотела бы выразить свою благодарность правительству Республики Узбекистан, в частности заместителю премьер-министра и министру экономического развития и сокращения бедности Джамшиду Кучкарову, министру финансов Тимуру Ишметову, заместителю министра финансов Ахадбеку Хайдарову и заместителю министра финансов Джамшиду Абуруеву за консультации и сотрудничество, а также за предоставление большого объема статистических данных для подготовки отчета. Также благодарность выражается многим сотрудникам Министерства финансов, отраслевых министерств и бюджетных организаций, которые предоставили полезную информацию для отчета и участвовали в обсуждениях в ходе миссий. Более ранняя версия отчета дорабатывалась с учетом ценных комментариев, полученных в ходе семинара в декабре 2020 года, на котором главы отчета презентовались руководству и сотрудникам Министерства финансов, Центрального банка, Министерства экономического развития и сокращения бедности, Министерства инвестиций и внешней торговли, Министерства дошкольного образования, Министерства народного образования, Министерства высшего и среднего специального образования, Министерства здравоохранения, Министерства занятости и трудовых отношений, Пенсионного фонда Узбекистана, Министерства водных ресурсов и Министерства жилищно-коммунального обслуживания. Команда также пользовалась комментариями и результатами обсуждений с коллегами из Института бюджетно-налоговых исследований, Института прогнозирования и макроэкономических исследований, Центра экономических исследований и реформ, Центра занятости и охраны труда и Центра «Стратегия развития» Узбекистана.

В отчете также были использованы советы и итоги обсуждений с коллегами на разных стадиях обсуждения, в частности: Ивайло Изворски, Румин Ислам, Гарри Патринос, Айиша Вауда, Давит Бабасян, Сергей Зоря и Иен Хоуксворт. Рецензентами были (в алфавитном порядке): Дэвид С. Найт, Самер Аль-Самаррай, Хавьер Санчес-Реаза, Волкан Четинкая и Анита М. Шварц. Команда благодарит Сандипа Махаджан, Марко Мантованелли, Лалиту Мурти, Лилию Бурунчук и Татьяну Проскурякову за советы и поддержку.

Список сокращений и аббревиатур

ALMP	Активные программы на рынке труда	MoH	Министерство здравоохранения
CMU	Городское медицинское объединение	OOP	За счет частного кармана
CRD	Хроническое респираторное заболевание	OECD	Организация экономического сотрудничества и развития
CVD	Кардиоваскулярное заболевание	O&M	Эксплуатация и техническое обслуживание
ECA	Европа и Центральная Азия	OOSC	Дети вне школы
ESP	План по сектору образования	PHC	Первичное звено здравоохранения
GDP	Валовый внутренний продукт	PISA	Программа международной оценки учащихся
GER	Валовой показатель охвата школьным образованием	PIRLS	Прогресс в международном исследовании чтения и грамотности
GP	Врач общей практики (терапевт)	RMU	Районное медицинское объединение
GSE	Общее среднее образование	SSVE	Среднее специальное образование
HCI	Индекс человеческого капитала	SP	Социальная защита
ISF	Плате за ирригационное обслуживание	SSN	Система социальной защиты населения
LAYS	Число лет образования с поправкой на результаты обучения	SDGs	Цели устойчивого развития
LMIS	Система информации о рынке труда	TIMSS	Тест по математике и естественным наукам
MELR	Министерство занятости и трудовых отношений	TVET	Курсы по техническому и специальному образованию
MIC	Страны со средними доходами на душу населения	UFRD	Фонд реконструкции и развития Узбекистана
MoPE	Министерство просвещения	WDI	Показатели мирового развития
PPP	Государственно-частное партнерство	WHO	Всемирная организация здравоохранения
PPP	Паритет покупательной способности	WCA	Ассоциация водопользователей
MoF	Министерство финансов	WMO	Организации по управлению водопользованием

Краткое изложение

Цель Узбекистана по достижению более быстрого и инклюзивного экономического роста требует улучшения человеческого капитала, физической инфраструктуры и бюджетных институтов. Развитие человеческого капитала Узбекистана вносит значительный вклад в повышение производительности труда и темпы экономического роста, имеет решающее значение для поглощения идей и технологий со всего мира и для собственных инноваций. Физическая инфраструктура, в том числе питьевое водоснабжение и санитария, ирригация и дренаж в орошаемой земледелии, энергетика оказывает положительное влияние на улучшение здоровья и уровня образования, повышает продуктивность земель, урожайность и доходы. Лучшие институты обеспечивают фискальную прозрачность, предсказуемость и эффективную работу государственного сектора. Более эффективные государственные расходы на здравоохранение, ирригацию, дошкольное, общее среднее и высшее образование и на социальную защиту населения в Узбекистане – могут помочь более эффективно мобилизовать ресурсы для более быстрого и инклюзивного роста, сокращения бедности и целей устойчивого развития.

В настоящем Обзоре государственных расходов (ОГР) рассматривается эффективность государственных расходов в Узбекистане с особым акцентом на образование, здравоохранение, социальную защиту населения и управление водными ресурсами в сельском хозяйстве. Реформа налогово-бюджетной политики и прозрачности, осуществленные недавно в Узбекистане, способствовали улучшению управления экономикой посредством и помогли переориентировать государственные расходы на новые приоритеты, возникающие в результате масштабной трансформации Узбекистана. Улучшения в налогово-бюджетной политике и управлении государственными финансами сыграли важную роль в создании стабильных макроэкономических условий для продолжения реформ. В течение последних нескольких лет реформы государственных финансов были сосредоточены на укреплении общего фискального контроля, управления и надзора. После нескольких лет реформ фискальной политики в 2017-2021 годах смещение фокуса на предоставление более качественных государственных услуг большему количеству граждан является своевременным и крайне необходимым. Существуют значительные возможности для повышения качества государственных услуг за счет повышения эффективности, финансовой устойчивости и результативности государственных расходов на уровне секторов, оказывающих услуги. Акцент реформ правительства в настоящее время смещается в сторону повышения эффективности государственных расходов и качества услуг на отраслевом уровне. Настоящий ОГР рассматривает несколько наиболее важных услуг, в которых граждане в значительной степени зависят от правительства: здравоохранение, образование, социальная защита и водоснабжение.

Ключевой вывод данного ОГР заключается в том, что существуют значительные возможности для повышения коэффициента соотношения полезных эффектов и государственных расходов на уровне сектора, а также для того, чтобы государственные расходы оказывали более сильное влияние на результаты, ожидаемые от экономических и социальных преобразований в Узбекистане. Соотношение полезных эффектов и расходов рассматривается в качестве надлежащей основы для измерения эффективности государственных расходов в секторах, оказывающих социальные услуги, поскольку соотношение полезных эффектов и расходов отражает не только стоимость предоставления услуг, но и выгоды, получаемые в

результате их предоставления. Важно достичь наиболее выгодной комбинации расходов, полезных эффектов и устойчивости, финансовой эффективности и практической результативности для удовлетворения требований клиентов, конечных потребителей услуг. Усилия правительства по реформированию в этих секторах за последние несколько лет привели к важным результатам¹. В секторе образования, охват детей дошкольным образованием увеличился с 27 процентов в 2016 году до 70 процентов в 2022 году и охват высшим образованием с 9 процентов в 2016 году до 38 процентов в 2022 году. Однако, около 50 процентов выпускников школ приходят на рынок труда без какой-либо профессии. В секторе социальной защиты населения число получателей социальных пособий увеличилось с 0.6 млн. чел в 2019 году до 1.2 млн. чел в 2020 году во время пандемии и до более 2 млн. чел к концу 2022 года. В секторе здравоохранения правительство продолжает расширять доступ населения к квалифицированным медицинским услугам, с постепенным применением системы государственного медицинского страхования, начиная с 2023 года, и пропагандирует здоровый образ жизни и питания среди населения. В секторе водного хозяйства имеются большие потери воды в сетях и на орошаемых полях, которые могут быть сокращены путем увеличения инвестиций в облицовку ирригационных каналов, увеличения расходов на эксплуатацию и ремонты сооружений, оборудования точек водовыдела в фермерские хозяйства средствами учета воды, и путем стимулирования фермеров в сбережении ирригационной воды. Кроме того, насосные станции могут быть модернизированы на основе перевода их на возобновляемые источники энергии. Основные выводы включают: необходимость увеличения расходов на здравоохранение, социальную защиту населения и инфраструктуру ирригационного водоснабжения и дренажа; улучшение распределения бюджетных ассигнований внутри каждого сектора; улучшение системы государственных инвестиций и отбора проектов; повышение качества услуг в каждом секторе, особенно качества образования на всех его уровнях; повышение равенства в предоставлении государственных услуг между областями и районами; и увеличение объема статистических показателей о фактическом качестве получаемых результатов от оказанных услуг.

Четкая стратегия восстановления бюджетного баланса и восстановления бюджетных ресурсов будет иметь важное значение для увеличения расходов на здравоохранение, социальную защиту населения, а также на инфраструктуру ирригации, водоснабжения и санитарии. Смещение приоритетов правительства перед пандемией, а также пандемия COVID-19 в 2020 году вызвали появление структурного дефицита госбюджета. Медленный прогресс в реформах по сокращению государственных субсидий на производство и сокращению налоговых и таможенных льгот замедляет процесс сокращения и ликвидации дефицита госбюджета. Программа структурных реформ в настоящее время продвигается к решению более сложных вопросов, таких как реформы государственных предприятий и финансового сектора, либерализация рынков факторов производства и масштабные планы расходов для улучшения человеческого капитала и благосостояния населения. Необходимость увеличения расходов на здравоохранение, социальную защиту и ирригационную инфраструктуру, а также расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание основного капитала, вероятно, потребует дополнительных расходов на 2-3 процентных пункта от ВВП в год. Это поможет ускорить увеличение результатов на уровне секторов, но также еще больше усилит фискальное давление. Хотя некоторые из этих дополнительных ресурсов могут быть найдены за счет более четкой приоритизации общих государственных расходов, пересмотра

¹ Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана 20 декабря 2022 года.

растущего штата госбюджетников, сокращения налоговых и таможенных льгот для госпредприятий и введение новых налогов на потребление вредных для здоровья населения продуктов, все же ограниченное фискальное пространство, обусловленное общим потолком долга и предстоящими мерами по ограничению общего дефицита, усугубят вызовы управления госбюджетом в среднесрочной перспективе.

Ускорение реформ в следующих четырех направлениях может помочь создать дополнительное фискальное пространство, необходимое для повышения эффективности в секторах, а также поставить государственные финансы Узбекистана на более устойчивую основу. (1) Расширение фискального пространства для увеличения расходов в важнейших секторах путем реформирования и приватизации государственных предприятий; (2) повышение отдачи от капитальных расходов за счет более эффективного управления государственными инвестициями; (3) обеспечение устойчивости госбюджета за счет более дисциплинированного управления дефицитом и долгом; и (4) создание возможностей для экономического роста за счет создания лучших условий для ведущей роли частного сектора путем сокращения неэффективных расходов, например путем сокращения льготного целевого кредитования госпредприятий и отмены непроизводительных субсидий и налоговых преференций госпредприятиям.

Глава 1. Сводный обзор

1. Введение и основные выводы исследования

Во втором обзоре государственных расходов (ОГР) рассматривается эффективность государственных расходов в Узбекистане с особым акцентом на образование, здравоохранение, социальную защиту и управление водными ресурсами. Данный ОГР основывается на более раннем ОГР 2019 года, в котором основное внимание уделялось стратегической архитектуре государственных расходов. В данном ОГР исследуется, как государственные расходы влияют на результаты предоставления услуг в нескольких важнейших государственных секторах - здравоохранении, образовании, социальной защите населения и управлении водными ресурсами. Более углубленный анализ государственных расходов в водопользовании также дополняет обзор государственных расходов в сельском хозяйстве Узбекистана 2021 года. Правительство и Всемирный банк определили приоритетность этих четырех секторов, поскольку эффективность государственных расходов в этих секторах имеет решающее значение для происходящих масштабных экономических и социальных преобразований. Повышение эффективности государственных расходов в этих секторах - в рамках устойчивого фискального состояния - является одним из самых высоких приоритетов реформ правительства. Потребность в улучшении государственных услуг в этих секторах также стала более важной после пандемии COVID-19.

Цель Узбекистана по достижению более быстрого и инклюзивного экономического роста требует улучшения человеческого капитала, физической инфраструктуры и бюджетных институтов. Узбекистан ставит перед собой масштабные цели сократить вдвое уровень бедности к 2026 году и стать страной с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами к 2030 году. Это требует, чтобы рост ВВП был гораздо более быстрым и инклюзивным, чем это было с момента обретения независимости. Инженеров, квалифицированных рабочих и поставщиков услуг в Узбекистане так же не хватает, как и бесперебойного снабжения электричеством, чистой питьевой водой и доступа к централизованному отведению сточных вод в сельских и городских районах, в то время как процесс бюджетирования остается недостаточно эффективным и оторванным от желаемых результатов в этих и других сферах. Более качественное дошкольное, общее среднее, высшее и среднее специальное образование и расширение доступа к базовому медицинскому обслуживанию для быстро растущего населения являются необходимыми ингредиентами для рабочей силы, предпринимательства и повышения производительности труда, которые могут способствовать экономическому росту. Улучшение ирригации, питьевого водоснабжения и санитарии и другой физической инфраструктуры также позволит ускорить рост и создать рабочие места.

Более эффективные государственные инвестиции также имеют решающее значение для обеспечения устойчивости экономики Узбекистана к рискам изменения климата, особенно к нехватке воды для растущей экономики. Климатическая уязвимость Узбекистана особенно остро проявляется в сельском хозяйстве и управлении водными ресурсами. В сельскохозяйственном секторе изменение климата значительно повышает

риски для доступности воды, а также заболеваемости вредителями и болезнями. Засухи, вероятно, станут более частыми из-за уменьшения речного стока с Амударьинского и Сырдарьинского бассейна и притоков. Некоторые общины, особенно в районах вблизи Аральского моря, уже уязвимы к изменению климата из-за снижения доступности воды, более сурового климата, более высокой засоленности земель, более низкой производительности сельского хозяйства и отсутствия продовольственной безопасности, а также более низкого качества питьевой воды, санитарных условий и показателей здоровья. Меры, предложенные в этом ОГР, будут реагировать на воздействие изменения климата путем более экономного и эффективного использования воды и внедрения климатически оптимизированных технологий в сельском хозяйстве, водоснабжении и санитарии, а также усиления социальной помощи уязвимым к климату общинам.

Налогово-бюджетная политика и реформы по повышению прозрачности госбюджета способствовали укреплению управления экономикой и помогли переориентировать государственные расходы на новые приоритеты, возникающие в результате масштабной трансформации Узбекистана. Улучшения в налогово-бюджетной политике и управлении государственными финансами сыграли важную роль в создании стабильных макроэкономических условий для продолжения реформ. Всего за три года почти все внебюджетные расходы, которые, по оценкам, составили более половины от общего объема государственных расходов в 2018 году, были практически полностью интегрированы в годовой консолидированный бюджет, который утверждается и контролируется парламентом. Улучшенная совокупная фискальная информация помогла переориентировать государственные расходы на новые правительственные приоритеты, вытекающие из реформ, и свести к минимуму человеческие и экономические последствия пандемии COVID-19. Как показывает глава о социальной защите населения в данном ОГР, число домохозяйств с низким доходом, получающих пособия,²³ увеличилось более чем с 0,5 млн домохозяйств в 2017 году до примерно 2 млн домохозяйств в 2022 году, что соответствует акценту правительства на ускорение сокращения уровня бедности и расширению системы социальной защиты. Расходы на государственное образование, здравоохранение, водоснабжение и санитарии увеличились в ответ на увеличение приоритетности улучшения результатов в области человеческого капитала и минимизацию потерь от COVID-19. Более высокие капитальные расходы в этих секторах в последние годы также знаменуют собой сдвиг по сравнению с прошлым, когда капитальные затраты были в значительной степени приоритетными для централизованно планируемых проектов промышленной политики. Чтобы сбалансировать это увеличение расходов госбюджета, реформы по ограничению нового государственного долга и поддержанию общей фискальной дисциплины помогли сократить внебюджетные расходы и сократить неприоритетные государственные инвестиции.

После многих лет реформ налогово-бюджетной политики акцент на конкретные сектора, на предоставление более качественных общественных услуг большему числу граждан является своевременным и крайне необходимым. Существуют значительные возможности для повышения качества общественных услуг за счет повышения эффективности, финансовой устойчивости и результативности

² В приложении 1 к настоящему ОГР представлен обзор того, как продвигались реформы налогово-бюджетной политики со времени последнего ОГР.

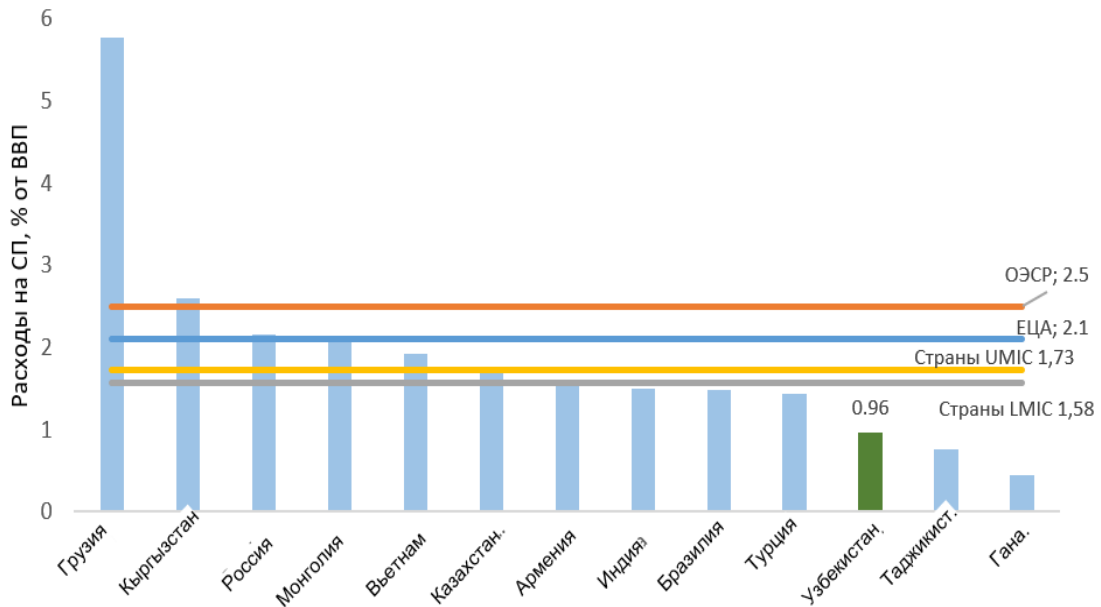
³ Всемирный банк Обзор государственных расходов, 2019 г.

государственных расходов на уровне секторов. В течение последних нескольких лет реформы государственных финансов были сосредоточены на укреплении совокупного фискального контроля, управления и надзора. Акцент реформ правительства в настоящее время смещается в сторону повышения эффективности государственных расходов и качества услуг на уровне секторов. Данный ОГР рассматривает несколько наиболее важных секторов услуг, в которых граждане в значительной степени зависят от государства: здравоохранение, образование, социальная защита населения и водоснабжение. Здесь основной вывод настоящего ОГР заключается в том, что существуют значительные возможности для повышения соотношения полезных эффектов и государственных расходов на уровне сектора и для того, чтобы государственные расходы оказывали более сильное влияние на результаты, ожидаемые от экономических и социальных преобразований в Узбекистане.

На основе секторального анализа в данном ОГР сделано пять сквозных рекомендаций по мерам политики:

- 1. Увеличение расходов.** В главах данного ОГР по здравоохранению, социальной защите населения и ирригации и делается вывод о том, что для достижения более высоких результатов необходимы более высокие госбюджетные ассигнования в каждом этом секторе. Хотя государственные расходы в секторах здравоохранения и водоснабжения Узбекистана в последние годы увеличились, их уровень остается низким по сравнению с сопоставимыми странами в регионе и в мире. Фактические расходы, оплачиваемые населением Узбекистана из собственных карманов в этих секторах, выше, чем почти во всех сопоставимых странах региона и мира. Увеличение государственных расходов на управление водными ресурсами в последнее время недостаточно по сравнению с тем, что надо, в том числе большие государственные инвестиции для модернизации устаревшей инфраструктуры: почти три четверти основной ирригационной инфраструктуры нуждается в ремонте или реконструкции; и для полной модернизации водной инфраструктуры в Узбекистане необходимо четырехкратное увеличение ежегодных капитальных расходов. Хотя расходы на социальную помощь увеличились, как и число бенефициаров, эти расходы все еще остаются низкими по региональным и международным стандартам (Рис. 1.1). Как показано в последующих разделах настоящего ОГР, увеличение расходов в этих сферах все еще возможно в рамках существующего общего устойчивого фискального конверта, и за счет возможностей по сокращению расходов в других сферах.

Рисунок 1.1. Расходы на социальную помощь населению, 2019 г

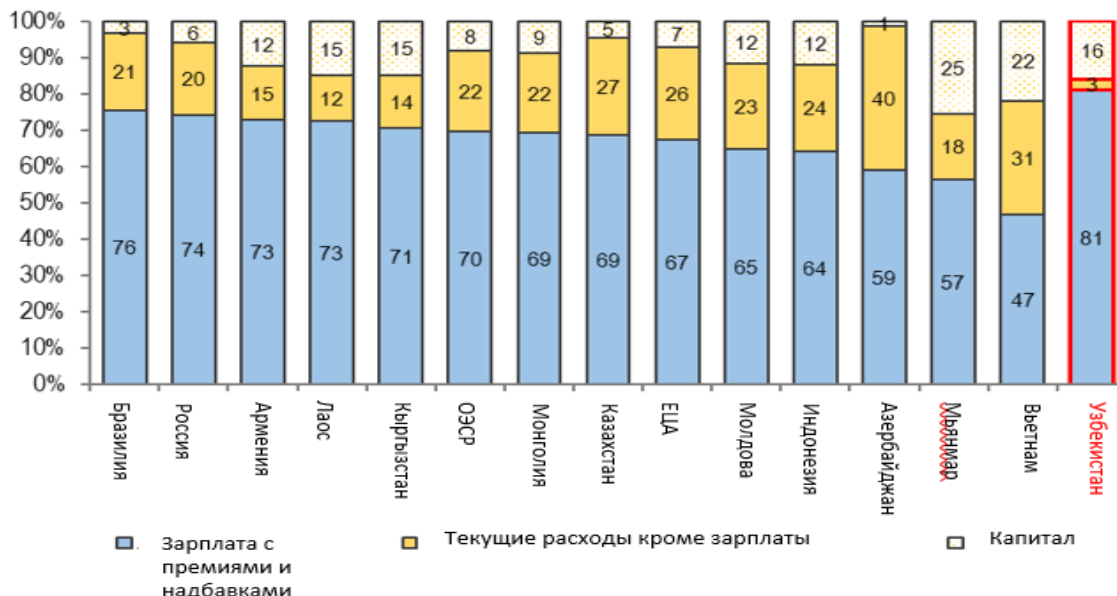


Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание: данные по странам взяты из SPEED (базы данных расходов и оценок социальной защиты) и ASPIRE (базы данных "Атлас показателей социальной защиты, устойчивости и равенства"). Данные по странам ОЭСР от 2015 года и основаны на базе данных социальных расходов. Расходы на социальную помощь в странах ОЭСР в данном случае приблизительно равны сумме расходов по программам социальной защиты "семья" и "другая социальная политика", как они определены в Базе данных социальных расходов. Средние показатели по группам стран взяты из доклада "Состояние систем социальных гарантий за 2018 год", Всемирный банк. Страны УМІС – с подушевым доходом в верхней части группы стран со средними доходами; Страны ЛМІС – с подушевым доходом в нижней части группы стран со средними доходами.

- 2. Улучшение распределения бюджетных ассигнований внутри каждого сектора.** Узбекистан имеет самую низкую долю текущих расходов на образование, не связанных с заработной платой (например, расходы на учебные материалы и эксплуатационное обслуживание и ремонт), среди сопоставимых стран региона и мира по доходам на душу населения (Рис. 1.2). Аналогичные расходы на здравоохранение также кажутся немного низкими. Расходы на социальную защиту населения в значительной степени ориентированы на социальную помощь, в то время как расходы на программы активизации участия на рынке труда низкие по сравнению с сопоставимыми странами и масштабной повесткой в Узбекистане по увеличению занятости населения и создания рабочих мест, предусмотренной стратегией реформ правительства. Расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание в ирригационном секторе почти полностью уходят на платежи за электроэнергию для водоподающих насосов, и мало что остается для ремонта и обслуживания ирригационной и дренажной инфраструктуры.

Рисунок 1.2. Распределение расходов на образование по экономической классификации, 2019 г.



Источник: Официальные данные Узбекистана и расчеты Всемирного банка, данные госбюджета Минфина; Статистики образования Всемирного банка; База данных ОЭСР «Education at a Glance».

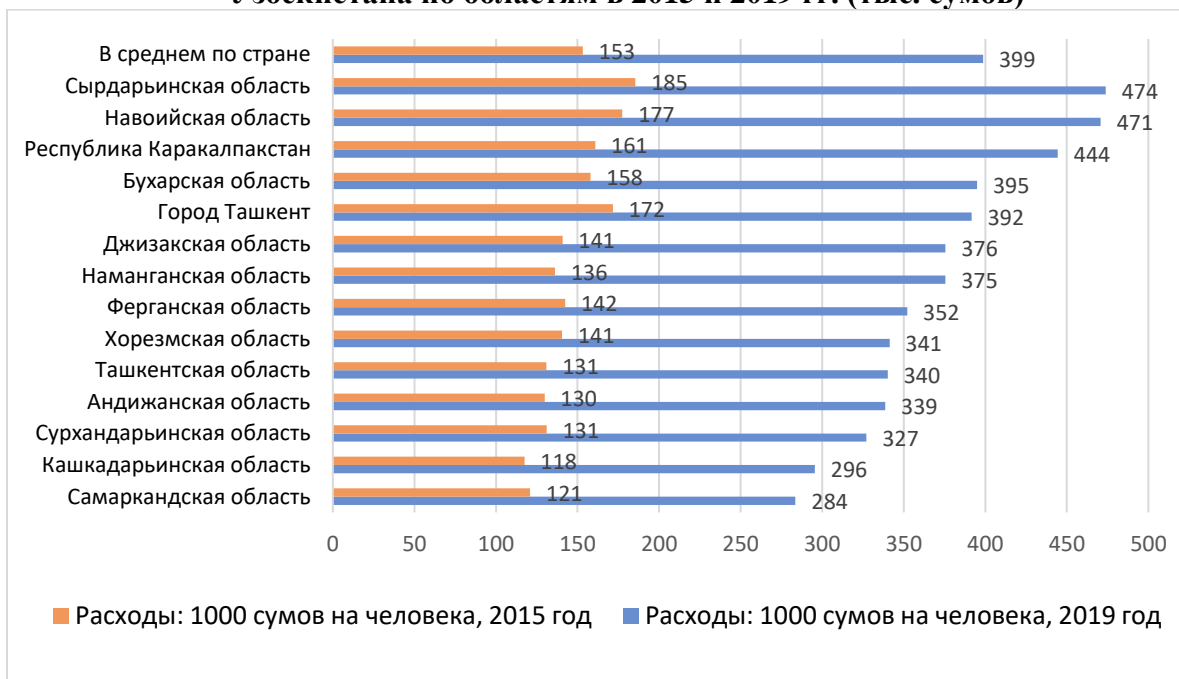
Примечание: * Такие страны, как Таджикистан, Туркменистан, Грузия и Украина не включены из-за нехватки данных.

3. **Более сильная структура государственных инвестиций.** Хотя капитальные расходы увеличились в секторах, изученных в этом ОГР, инвестиционные решения остаются фрагментированными и не связанными с расходами на эксплуатацию и техническое обслуживание. Эти недостатки привели, например, к чрезмерной зависимости от дорогостоящих методов насосного орошения по сравнению с гравитационным (самотечным) орошением, или к недостаточности капитальных инвестиций в инфраструктуру здравоохранения за последнее десятилетие, даже когда капитальные расходы в других сферах увеличились. Несмотря на значительное увеличение капитальных расходов на образование, текущие бюджеты на поддержание школьных активов в Узбекистане исключительно низкие.

4. **Больше справедливости в предоставлении общественных услуг по областям страны.** Расходы на здравоохранение и образование на душу населения существенно различаются в разных регионах Узбекистана, несмотря на высокий уровень централизованного бюджетирования и расходов на общественные услуги. Различия по регионам невозможно объяснить по предсказуемым моделям, таким как зависимость от уровня географической дисперсии или уровня региональных доходов, что говорит о том, что существуют возможности для более справедливого распределения госбюджетных средств между регионами на основе потребностей граждан (Рис. 1.3).

5. **Больше данных и свидетельств о качестве результатов в результате оказания услуг.** Несмотря на то, что в Узбекистане предпринимаются усилия по созданию стандартизированных оценок образования, отсутствие качественных данных об успеваемости учащихся является одним из самых больших препятствий для повышения эффективности государственных расходов на образование. Хотя расходы на социальную помощь, особенно на пособия для бедных, увеличились в несколько раз с 2017 года, необходимо больше информации о качестве адресности, чтобы гарантировать, что историческое увеличение расходов на систему социальной защиты в Узбекистане приведет к более широкому охвату беднейших граждан.

Рисунок 1.3. Подушевые государственные расходы на здравоохранение Узбекистана по областям в 2015 и 2019 гг. (тыс. сумов)



Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана.

Примечания: Средний показатель по стране включает расходы центрального уровня, в то время как средние показатели по регионам их не включают

2. Создание фискального пространства для осуществления эффективных изменений на уровне секторов

Смещение государственных приоритетов до пандемии и пандемия COVID-19 спровоцировали появление структурного дефицита госбюджета. Резко негативные экономические и социальные последствия COVID-19 в 2020 году и сохраняющееся влияние пандемии, которое продолжалось и в 2022 году, повлияли на фискальную стратегию несколькими способами⁴. Во-первых, необходимые антикризисные расходы для защиты

⁴ Приложение 2 к настоящему ОГР содержит более подробный обзор изменений в налогово-бюджетной сфере во время пандемии.

жизни и средств к существованию привели к формированию существенного госбюджетного дефицита после почти двух десятилетий практически сбалансированных бюджетных расходов и доходов. В 2020 году более широкий дефицит госбюджета был частично компенсирован более медленными внебюджетными государственными инвестиционными расходами и исполнением (из-за локдаунов и ограничений в цепочках поставок). Продолжающееся давление на бюджет со стороны расходов на борьбу с пандемией и последствий войны России в Украине, вероятно, задержит реализацию плана правительства Узбекистана по консолидации своего дефицита госбюджета. Как показывает анализ на уровне секторов в данном ОГР, смещение приоритетов правительства также привело к увеличению других расходов, в первую очередь за счет значительного повышения заработной платы в секторе здравоохранения и образования, увеличения государственных инвестиционных расходов в человеческий капитал и ирригацию, а также за счет постоянного расширения охвата и размеров социальной помощи. Это увеличение расходов сыграло решающую роль в буферизации уязвимых групп населения и будет иметь важное значение для обращения вспять снижения стандартов здравоохранения, образования и социальной защиты в Узбекистане за последние два десятилетия.

Рекомендации по мерам политики в данном ОГР, особенно те, которые связаны с увеличением расходов, помогут ускорить получение результатов на уровне секторов, но также еще больше увеличат фискальное давление. Увеличение расходов на здравоохранение, социальную защиту и ирригационную инфраструктуру, а также расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание, вероятно, потребуют дополнительных расходов на 2-3 процента от ВВП в год. Хотя некоторые из этих дополнительных ресурсов могут быть изысканы за счет более четкой приоритизации общих государственных расходов, пересмотра высокой занятости в госслужбе и ограничение фискального пространства, обусловленного общим потолком заимствований, и предстоящих мер по ограничению общего дефицита госбюджета повысит вызовы по управлению госбюджетом.

Медленный прогресс реформ по сокращению государственных расходов и субсидий на производство замедляет процесс возврата к сбалансированному госбюджету, но Узбекистан имеет достаточные бюджетные запасы для поглощения структурного дефицита в среднесрочной перспективе. Надежная стратегия восстановления бюджетного баланса важна для следующего этапа рыночного перехода Узбекистана. В последнем совместном анализе устойчивости долга (DSA) Узбекистана, проведенного МВФ и Всемирным банком ожидается, что траектории внешнего и государственного долга (в базовом сценарии) будут примерно на 6-8 процентных пунктов от ВВП выше, чем при докризисных прогнозах. Во многом благодаря антикризисным мерам общий внешний долг рос быстрее, чем докризисные прогнозы — с 42,5 процента ВВП на конец 2019 года до 57,8 процента ВВП на конец 2021 года. Ожидается, что общий внешний долг и государственный и гарантированный государством долг достигнут пика в 2022 году на уровне около 61 и 34 процентов от ВВП соответственно, а государственный и гарантированный государством долг, по прогнозам, стабилизируется на уровне около 31 процентов от ВВП к 2026 году. Слаборазвитые внутренние рынки капитала приведут к тому, что большая часть этого долга будет финансироваться извне. Хотя Узбекистан имеет достаточные буферы для поглощения этого увеличения, четкая стратегия

восстановления бюджетного баланса и восстановления буферов будет иметь важное значение, поскольку программа структурных реформ продвигается к решению более сложных вопросов, таких как реформы госпредприятий и банковского сектора, либерализация рынка факторов производства и масштабные планы расходов для улучшения человеческого капитала и благосостояния.

Ускорение реформ в четырех направлениях может помочь создать дополнительное фискальное пространство, необходимое для повышения эффективности секторов, а также поставить государственные финансы Узбекистана на более устойчивую основу.

Приоритет 1: Расширение возможностей госбюджета для секторальных расходов путем реформирования и приватизации государственных предприятий

Большие объемы фискальной поддержки государственных предприятий можно было бы лучше использовать для улучшения результатных показателей государственной службы. Общая госбюджетная поддержка госпредприятиям в 2018 году оценивалась примерно в одну треть от консолидированных государственных расходов. Госпредприятия также являются источником значительных фискальных рисков и скрытых (условных) обязательств госбюджета - государственные долговые гарантии госпредприятиям составили около трети от общего объема государственного и гарантированного государством долга, а объем государственно-частного партнерства (ГЧП) быстро растет в размерах по мере того, как правительство продвигается вперед с масштабным объемом ГЧП (Табл. 1.1). Около 90 процентов госпредприятий являются монополиями или олигополиями в своих соответствующих отраслях и поддерживаются значительными квази-фискальными расходами, такими как использование регулируемых цен (например, в коммунальных услугах), льготное выделение земли, налоговые и таможенные льготы и доступ к льготному финансированию. Устранение барьеров для входа частного сектора в отрасли, в которых доминируют государственные предприятия, ускорение существующей программы приватизации госпредприятий и быстрая ликвидация специальных привилегий, предоставляемых госпредприятиям, должны стать важной частью любой следующей среднесрочной фискальной стратегии правительства.⁵⁶

Анализ и раскрытие скрытых (условных) рисков, в том числе со стороны государственных предприятий, особенно важно, учитывая диапазон рисков, которым подвергаются государственные финансы. Некоторые из этих конкретных фискальных рисков могут повлиять на доходы и расходы госбюджета, в то время как другие могут напрямую повлиять на баланс правительства. Явные риски - те, где правительство взяло на себя открытое твердое обязательство - связаны с государственными гарантиями по заимствованию госпредприятий, банковскими депозитами и гарантией минимальной доходности сбережений, размещенных в Накопительном пенсионном фонде. Государственные финансы также подвержены неявным рискам, которые могут привести к тому, что правительство вмешается, даже если у него нет явных обязательств делать это. В Узбекистане наибольшие из рисков касаются негарантированных обязательств банков и

⁵ Обзор государственных расходов в Узбекистане: Всемирный банк (2019 г.) и Экономический меморандум по Узбекистану. Всемирный банк (2021 г.) – Глава 7 о государственных предприятиях.

⁶ Систематическая страновая диагностика Узбекистана: Всемирный банк (2022)

явных гарантий перед государственными предприятиями. В таблице 1.1 обобщены основные фискальные риски, которые в совокупности создают фискальную подверженность скрытым (условным) обязательствам, которая выросла с примерно 47 процентов от ВВП в 2017 году до 60 процентов от ВВП в 2020 году. Дополнительные риски также возникают в результате случайных событий, таких как риски стихийных бедствий.

Таблица 1.1. Узбекистан: конкретные фискальные риски и суммарное воздействие, (в % от ВВП)

	2017	2018	2019	2020	2021
Скрытые (условные) обязательства	47.5	47.6	46.1	59.9	59.2
Открытые гарантии по долгу госпредприятий	3.5	5.3	8.3	10.1	9.6
Гарантированные депозиты банков (за вычетом чистых активов Фонда страхования депозитов)	3.2	2.8	3.5	4.0	4.2
Государственно-частное партнерство (ГЧП)	н.д.	н.д.	н.д.	3.9	4.1
Обязательства банков, не связанные с депозитами	28.6	27.7	24.7	32.1	29.7
<i>Из них: не связанные с депозитами обязательства госбанков</i>	26.6	26.1	22.7	29.8	27.3
Негарантированные обязательства, не связанные с долей в уставном фонде, нефинансовых государственных предприятий	12.2	11.8	9.6	9.8	11.6
Скрытые (условные) события					
Природные катаклизмы (среднегодовые потери)	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Долгосрочные риски					
Пенсионные издержки (ожидается повышение пенсионного возраста к 2050 году)	8	8	8	8	8
Издержки здравоохранения (ожидается увеличение с 2015 по 2050 гг.)	3	3	3	3	3

Источник: Методология МВФ (Республика Узбекистан: оценка финансовой прозрачности, Май 2019, с.51), данные Минфина, ЦБ РУз, Фонд страхования депозитов (DIF), и расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечания: превращения рисков в фактическое событие по обязательствам ГЧП не были оценены в 2017-2019 гг. из-за нехватки данных.

Приоритет 2: Повышение отдачи от капитальных расходов за счет более эффективного управления государственными инвестициями

Недостатки в системе государственных инвестиций ограничивают соотношение полезных эффектов и расходов из-за высоких инвестиционных расходов. Как показывают главы данного ОГР в сфере здравоохранения, образования и водных ресурсов, слабые места в управлении государственными инвестициями сдерживают эффективность секторов. Хотя общие капитальные расходы Узбекистана отстают от аналогичных сопоставимых стран, государственные инвестиционные расходы значительно увеличились с начала реформ⁷. Общие расходы на экономическую деятельность более чем удвоились в период с 2017 по 2021 год, значительная часть которых была профинансирована за счет

⁷ *Public Investment Management Assessment*, IMF (forthcoming).

внешнего долга. Что менее ясно, так это то, смогли ли экономика и государственный сектор эффективно поглотить и осуществить эти новые инвестиции. Например, коэффициент объема капитала на единицу прироста ВВП в Узбекистане (ICOR), показатель, который оценивает влияние увеличения инвестиций на создание дополнительного экономического роста в экономике, более чем удвоился со среднего показателя около 3,3 доллара инвестиций на один доллар роста ВВП в период с 2004 по 2016 год до примерно 7 долларов инвестиций на один доллар роста ВВП в период с 2017 по 2019 год, причем более высокое значение предполагает более низкую отдачу в виде добавленной стоимости на единицу инвестиций. Это подкрепляется относительно небольшим ростом и реакцией частных инвестиций в течение этого времени, а также медленными темпами реформ для устранения недостатков в системе государственных инвестиций.

Сокращение фрагментации, улучшение координации и укрепление дисциплины при принятии решений о государственных инвестиционных расходах должны быть первоочередной задачей. Решения о государственных инвестиционных расходах в Узбекистане сильно фрагментированы — например, чистые выплаты ФРПУ (которые определяются вне бюджетного инвестиционного процесса) составили около трети общих расходов на экономическую деятельность в период с 2017 по 2020 год⁸. Инвестиционные решения фрагментированы по источникам поступлений, при этом отсутствуют стандартные и систематические инструкции для государственных инвестиций, которые обеспечивают общее руководство и правила для отбора инвестиционных проектов. Ограниченные правила и руководящие указания в отношении экономической оценки также позволяют отбирать большинство инвестиционных проектов на основе неэкономических суждений. Эти решения и обязанности в отношении государственных инвестиций в значительной степени отделены от процесса составления регулярного госбюджета, который контролирует текущие расходы, и при определении стоимости инвестиционных проектов текущие расходы на техническое обслуживание и замену активов не требуются при оценке издержек по инвестиционным проектам.

Совершенствование системы государственных закупок может также повысить качество и отдачу от государственных инвестиций. Открытые, конкурентные и прозрачные рынки закупок необходимы для повышения эффективности государственных расходов. В 2021 году был принят новый закон о государственных закупках для модернизации государственных закупок и повышения прозрачности. Новый закон будет сопровождаться новой онлайн-платформой для всех государственных закупок, которая разрабатывается для усиления мониторинга и прозрачности. Это повысит прозрачность подрядных компаний и уменьшит возможности для коррупции. Эффективность нового закона и платформы может быть дополнительно повышена за счет улучшения данных коммерческих регистров о бенефициарах собственниках предприятий.

Приоритет 3: Обеспечение устойчивости госбюджета за счет более дисциплинированного управления дефицитом и долгом

Запланированное принятие новых фискальных правил может укрепить доверие к налогово-бюджетной политике, но должно быть гибким, чтобы приспособиться к

⁸ *Uzbekistan: Public Expenditure Review*, World Bank (2019).

значительным неопределенностям, связанным с трансформацией Узбекистана. В 2022 году правительство приняло новые меры, которые установили ограничения на общий государственный и гарантированный государством долг в размере 60 процентов от ВВП (закон «О государственном долге», утвержденный Сенатом 4 августа 2022 г.) и планирует ограничить дефицит консолидированного бюджета. Ожидается также, что будет установлен лимит на гарантии и кредитование государственных предприятий, финансируемых извне. Эти меры, которые, как ожидается, будут закреплены в законе о государственных финансах и долге, основаны на нормативных мерах, принятых с 2017 года, устанавливающих парламентские ограничения на новый государственный долг и консолидирующих внебюджетные доходы и расходы. Ожидается, что правила будут поддерживать усилия правительства по бюджетной консолидации в среднесрочной перспективе, восстанавливать буферы и поддерживать фискальную дисциплину в течение переходного периода. Однако, как показывает международный опыт, для Узбекистана будет крайне важно иметь достаточную гибкость для управления исключительными и неизбежными событиями, которые находятся вне контроля правительства. Наличие такой гибкости еще более важно в Узбекистане, где переход от государства к рынку все еще находится на ранней стадии. Хорошо продуманные обстоятельства выхода из бюджетных правил, например с помощью четко установленных и заранее определенных триггеров, которые подлежат парламентскому надзору и отчетности, могли бы повысить доверие к рассматриваемым правилам.

Бюджетные буферы Узбекистана могут быть усилены за счет более тщательного принятия решений о государственных заимствованиях и гарантиях, а также лучшего управления тем, как расходуются заемные ресурсы. Хотя государственный долг Узбекистана резко увеличился с 2017 года, уровень долга остается устойчивым и на умеренном уровне по сравнению с сопоставимыми странами. Ограничения на накопление нового долга также помогают смягчить темпы роста долга. Доступ Узбекистана к внешнему финансированию остается ценным инструментом и буфером для управления его масштабным переходом к рынку. Чтобы ограничить риски для своей сильной внешней позиции, правительство должно продолжать тщательно управлять государственными и внешними заимствованиями посредством эффективной приоритизации и улучшением управления государственными инвестициями. Рост государственных гарантий, которые в настоящее время близки к трети долга, также требует большего внимания и большей осторожности в отношении того, как предоставляются будущие государственные долговые гарантии, особенно государственным предприятиям. Структурные реформы, направленные на расширение доступа к финансовым услугам и углубление внутренних рынков капитала, также будут иметь решающее значение для смягчения внешних рисков и сокращения внешних заимствований.

Повышение прозрачности долга, публикация статистики долга и управление государственным долгом будут иметь важное значение для управления долговыми рисками. В настоящее время доступна надежная и регулярная информация о запасах, составе валюты, происхождении и использовании государственного долга. Однако статистические данные о задолженности остаются фрагментированными, и три различных ведомства готовят разные отчеты о государственном и частном долге без какой-либо консолидации. Практически

отсутствует информация о совокупном долге государственных предприятий, что ограничивает качество прозрачности государственного долга и управления фискальными рисками; не публикуются стратегия управления долгом и годовой план заимствований (Табл. 1.2). Решение этих вопросов должно стать приоритетом в ближайшей перспективе.

Таблица 1.2. Узбекистан: «тепловая карта» долговой отчетности по степени критичности, октябрь 2021 года

Состояние информации о долге	Оценка
1. Доступность данных	Данные о задолженности опубликованы на официальных сайтах.
2. Покрытие инструментов	Полное покрытие.
3. Покрытие секторов	Частичное покрытие: покрытие включает долг центрального правительства. Долг местных органов власти не ожидается. О негарантированной задолженности государственных предприятий не сообщается.
4. Информация о последних подписанных займах	Частичная информация: Информационный бюллетень, публикуемый каждый месяц на веб-сайте Министерства финансов, предоставляет некоторую информацию о последних подписанных кредитах.
5. Периодичность	Ежеквартально
6. Временной диапазон	Через три месяца
7. Стратегия управления долгом	Стратегия управления долгом не опубликована
8. Годовой план заимствований	Годовой план заимствований не опубликован
9. Прочая статистика по долгу/ скрытые (условные) обязательства	Недостаточная отчетность. Ожидается отчетность по гарантированному долгу. Данные национальной статистики по долгу сообщают о запасе гарантированного долга, но нет сведений о бенефициарах.

Источник: World Bank's Debt Transparency: Debt Reporting heat Map, January 27, 2022.

Приоритет 4: Создание возможностей для дальнейшего экономического роста за счет сокращения неэффективных расходов

Масштаб операций государственного сектора Узбекистана сдерживает появление динамичного частного сектора. Консолидированные государственные расходы Узбекистана, включая бюджетные, внебюджетные и квазифискальные расходы, составляют почти 41 процент от ВВП - это выше, чем в большинстве соответствующих стран сравнения в регионе, по доходам на душу населения, и даже в сравнении со странами с более высокими доходами на душу населения⁹. Этот высокий уровень государственных расходов отражает

⁹ Uzbekistan Public Expenditure Review, World Bank, Washington, DC, 2019, p.15-16.

наследие прошлой государственной экономической модели Узбекистана. Постепенный отказ от этой модели в пользу большего экономического лидерства частного сектора является возможностью изменить состав государственных расходов и снизить уровень общих государственных расходов. Но, как показывают уроки других постсоветских переходных процессов, этот процесс должен осуществляться справедливо и прозрачно; с акцентом на соотношение полезных эффектов и расходов; и путем поддержания мощного административного потенциала.

Кредитование, в меньшей степени основанное на целевых кредитах госпредприятиям, и отмена непроизводительных субсидий и налоговых и таможенных льгот могли бы обеспечить существенное дополнительное финансирование приоритетных секторов и поддержать более конкурентоспособную экономику. Большая доля кредитования на основе целевой политики и квазифискальные потери госпредприятий отражают продолжающуюся поддержку правительством капиталоемкой промышленности, которая создает мало рабочих мест и мало привлекает прямые иностранные инвестиции. Доля налоговых поступлений в ВВП выросла с 15,2 процента от ВВП в 2017 году до 18,7 процента в 2020 году. По прогнозам, в 2022 году они вырастут до 19 процентов от ВВП. В то же время, общие налоговые и таможенные льготы в Узбекистане (доходы госбюджета, упущенные из-за налоговых и таможенных льгот) составили в 2018 году 16 процентов от ВВП — более половины доходов госбюджета¹⁰. Хотя налоговые и таможенные расходы постепенно сокращаются, есть возможности для ускорения этого процесса. Доходы от этих упущенных возможностей в несколько раз больше, чем необходимо для устранения пробелов в финансировании, выявленных в этом ОГР. Сбор этих доходов также может помочь поддержать будущее необходимое снижение налоговых ставок, чтобы помочь поддержать рост активности частного сектора и инвестиций.

3. Основные результаты исследований на уровне секторов в данном отчете

Здравоохранение

За последние два десятилетия Узбекистан добился значительных улучшений в показателях здоровья, но в настоящее время сталкивается с растущими неудовлетворенными потребностями. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась с 67,2 года в 2000 году до 71,6 года в 2018 году. Младенческая смертность снизилась с 51,8 смертей на 1000 живорождений в 2000 году до 16,5 смертей в 2019 году. Текущие показатели числа врачей, медсестер и больничных коек на 1000 человек населения в Узбекистане сопоставимы со средними уровнями по странам ОЭСР. Государственные расходы также стали лучше справляться с неравенством между регионами и с точки зрения удовлетворенности системой первичной медико-санитарной помощи. Однако неудовлетворенные потребности по-прежнему высоки, особенно среди более бедных общин (Рис. 1.4). Недоедание по-прежнему распространено (10,8 процента в 2017 году), а смертность от сердечно-сосудистых заболеваний, рака, диабета или хронических респираторных заболеваний в возрасте от 30 до 70 лет составила 25,3 процента в 2019 году, что почти в два раза превышает средний показатель для стран ОЭСР и выше показателей для стран с уровнем среднего дохода на душу населения.

¹⁰ Uzbekistan Public Expenditure Review, Washington, DC., 2019.

Рисунок 1.4. Неудовлетворенные потребности в медицинской помощи, в разбивке по социально-экономическим квинтилям, 2018 г.



Источник: Расчеты авторов с использованием данных Минфина Узбекистана и обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год). Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/l2cu>).

Примечания: Знаменатель включает только население, которое сообщило о том, что нуждалось в медицинской помощи в течение последних 30 дней. Числитель включает население, которое сообщило о том, что их потребности в медицинской помощи были полностью или частично неудовлетворены, из тех лиц, что включены в знаменатель.

Частные расходы Узбекистана на здравоохранение высоки и в них преобладают непредвиденные расходы населения из собственных карманов. Общие (государственные и частные) расходы Узбекистана на здравоохранение оставались стабильными на уровне около 5 процентов от ВВП в течение последних двух десятилетий. Это выше, чем в среднем в странах с доходами на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами, на одном уровне со странами Европы и Центральной Азии (ЕЦА, исключая страны с высоким уровнем дохода) и немного ниже среднего показателя для стран с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами. Государственные расходы на здравоохранение, однако, составили 2 процента от ВВП в 2018 году, то есть наравне со странами с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами, ниже, чем в странах ЕЦА (за исключением стран с высоким уровнем дохода) и ниже, чем в странах с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами. В условиях ограниченных страховых рынков в Узбекистане почти все частные расходы на здравоохранение осуществляются из собственных средств населения, включая формальные и неформальные платежи поставщикам медицинских услуг (Рис. 1.5). В 2018 году внутренние государственные расходы на здравоохранение составили 7,9 процента от общих расходов госбюджета, что ниже среднего показателя по странам ЕЦА (за исключением стран с высоким уровнем дохода) на уровне 9,5 процента от общих расходов госбюджета.

Основными задачами для сектора здравоохранения Узбекистана являются увеличение государственных расходов на здравоохранение, улучшение финансовой защиты частных расходов на здравоохранение, повышение качества услуг и повышение эффективности сектора. Наиболее важные проблемы, влияющие на сектор, включают: низкий уровень и результативность расходов на здравоохранение; очень высокая доля государственных расходов на заработную плату, несмотря на низкое вознаграждение на одного работника; отсутствие адекватных механизмов финансирования больниц, которые поощряли бы эффективность и ориентацию на результат; большая (более 60 процентов от всего) доля частных расходов домашних хозяйств поставщикам медицинских услуг частного сектора и аптекам, а также официальные и неофициальные платежи государственным поставщикам медицинских услуг; сильно фрагментированная сеть больниц, которая негативно сказывается на качестве медицинской помощи; отсутствие доступа к медицинскому обслуживанию у населения с низкими доходами; и отсутствие охвата медикаментами.

Таблица 1.3. Распространенность и интенсивность катастрофических платежей за медицинское обслуживание в Узбекистане²

<i>Доля домохозяйств, у которых доля бюджета на медицинское обслуживание превышает заданное пороговое значение</i>	Пороговая доля общего объема потребления		Пороговая доля непродуктивного потребления	
	25%	40%	25%	40%
Самый низкий квинтиль	4,4	1,2	13,6	8,2
2	8,7	2,5	20,7	12,4
3	13,8	4,6	25,5	17,8
4	16,9	6,7	26,4	18,3
Самый высокий квинтиль	16,6	7,1	23,2	15,5
Итого	12,1	4,4	21,9	14,4

Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год) и пакета программного обеспечения ADePT Всемирного банка. Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/12cu>). А. Вагстафф, М. Билгер, З. Саджая и М. Локшин. Равенство и финансовая защита в сфере здравоохранения: Оптимизированный анализ с использованием программного обеспечения ADePT. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2011 год.

Таблица 1.4. Здоровоохранение – Основные рекомендации по мерам политики

Краткосрочные:

- Завершение разработки новой стратегии здравоохранения, которая в настоящее время определяет четкий и оцененный по издержкам путь реформирования сектора здравоохранения Узбекистана
- Увеличить бюджет государственного здравоохранения в соответствии с мерами, предусмотренными в новой стратегии по сокращению частных расходов населения из собственных карманов на основные медицинские услуги
- Создание стратегического закупочного агентства, которое объединяет функции оплаты и планирования здравоохранения

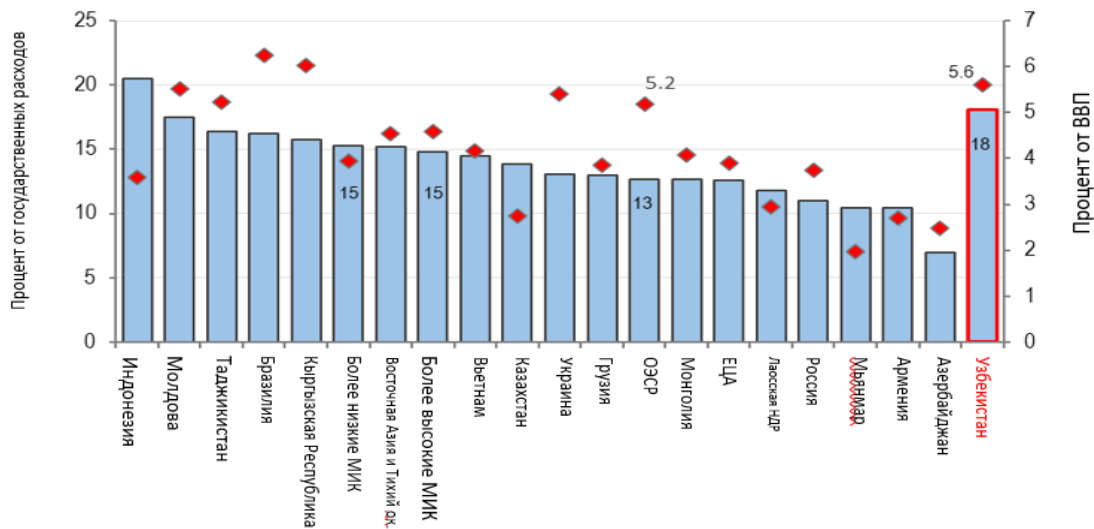
Долгосрочные:

- Создание общенациональной системы электронного здравоохранения/клинической информации
- Разработать генеральный план развития инфраструктуры здравоохранения с необходимой инфраструктурой, людскими ресурсами, оборудованием и методами ухода за пациентами.
- Улучшить стратегические закупки путем определения и определения стоимости базового пакета льгот; укрепление систем отчетности для финансирования на основе вводимых ресурсов; определение условий заключения контрактов; и установление стандартов качества и механизмов контроля.
- Консолидация больниц на уровне провинций

Образование

Государственные расходы на образование увеличились в последние годы в результате масштабной кампании по дошкольному образованию. Значительное расширение системы дошкольного образования помогает объяснить большую часть недавнего увеличения расходов, что помогло поддержать скачок уровня охвата дошкольным образованием с 37,7 процента до 52,3 всего за один год между 2018 и 2019 годами. Расходы на душу населения на образование в настоящее время выше на дошкольном уровне, чем на уровне общего или среднего специального образования. Увеличение расходов на всеобщее среднее образование также способствовало этому увеличению, хотя и меньшему, чем в случае расходов на дошкольные учреждения, за счет расширения инфраструктуры, найма учителей, а также учебников и учебных материалов. На долю общего среднего образования приходится наибольшая доля государственных расходов на образование среди подсекторов образования Узбекистана. В 2019 году из общего объема государственных расходов на образование (сумма, эквивалентная 2,7 млрд долл. США) правительство потратило наибольшую долю на общее среднее образование (около 65 процентов от общего бюджета на все образование), за которым следуют дошкольное образование (21 процент), высшее образование (10 процентов) и среднее специальное образование (4 процента).

Рисунок 1.5. Государственные расходы на образование как доля от общих госбюджетных расходов и от ВВП, 2019 г.



Источник: ОЭСР. (2017), https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_by_id=edu-data-en&doi=c4e1b551-en#; Департамент статистики Сингапура, <https://www.tablebuilder.singstat.gov.sg/publicfacing/createDataTable.action?refId=15204>; Всемирный Банк ПМР, по состоянию на октябрь 2020 г.. Данные по Узбекистану за 2019 год предоставлены Министерством финансов и Государственным комитетом по статистике Узбекистана.

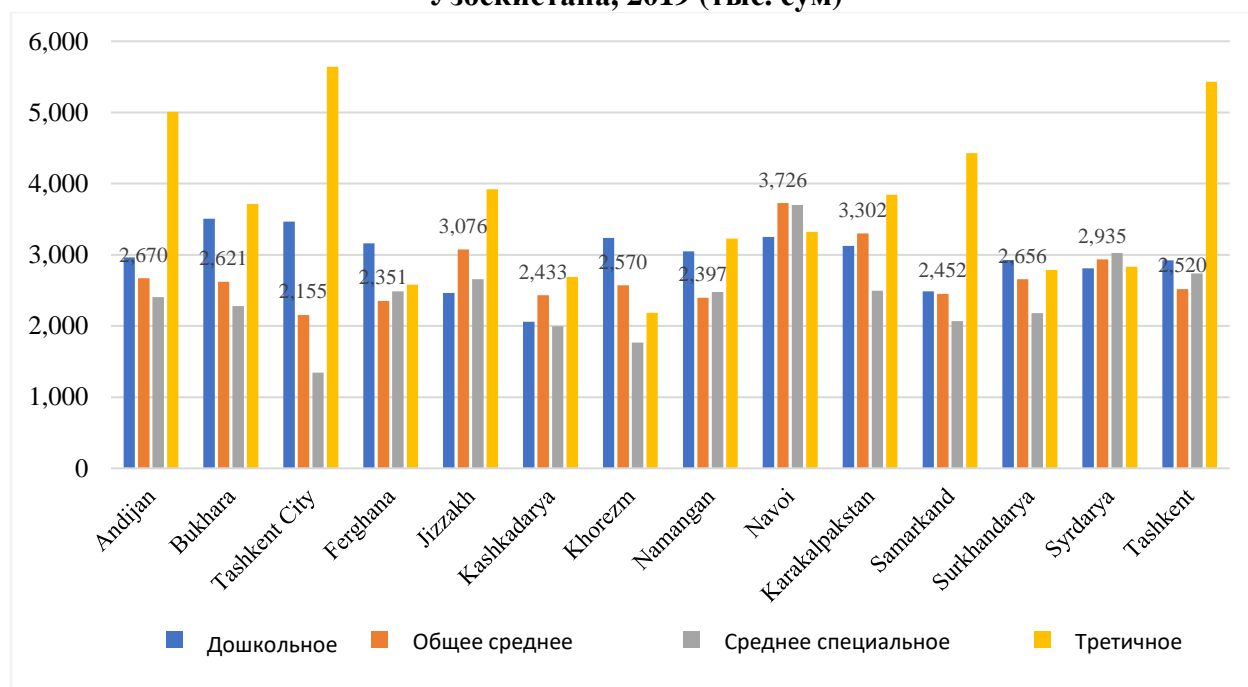
Примечание: Верхние МИК: страны с доходом на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами. Нижние МИК: страны с доходом на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами.

Но качество образования нуждается в улучшении — к 18 годам учащийся в Узбекистане достигает только 62 процента от своего потенциала. Ожидается, что учащиеся в Узбекистане завершат 12-летнее школьное образование к 18 годам, но фактически это эквивалентно только 9,1 года обучения после поправки на качество обучения, что является явным признаком необходимости повышения качества образования. Для сравнения, в России 12-летнее образование эквивалентно 10,9 годам, а в странах ОЭСР — 10,8 годам после поправок на качество обучения. Национальная репрезентативная оценка учащихся 4-х классов с использованием комбинации тестов TIMSS по математике и естественным наукам и PIRLS по чтению показывает, что средний балл достижений составил 52 процента. Понимание прочитанного текста составляло 50 процентов, уровень знаний математики 52 процента, а естественных наук 59 процентов. Однако среди учащихся существуют значительные различия между лучшими и худшими учениками, примерно эквивалентные более чем четырем годам обучения. Такой большой разрыв между худшими и лучшими учениками показывает, что равенство в обучении должно стать главной целью политики в области образования и, следовательно, государственных расходов на образование.

Также существуют большие региональные различия и чрезмерный акцент на заработной плате по сравнению с другими необходимыми текущими расходами. На провинциальном уровне существуют значительные различия в расходах на образование

в расчете на одного учащегося, что может отражать региональные различия в издержках, которые необходимо проанализировать более подробно. Например, в городе Ташкенте расходы на одного учащегося общего среднего образования составляют 2,15 млн сумов, а в Навои - 3,7 млн сумов, что на 73 процента выше. Различия в расходах на одного учащегося не следуют прогностической схеме и, по-видимому, не коррелируют с региональным ВВП или с уровнем бедности, что указывает на необходимость более подробного анализа справедливости в расходах на одного учащегося по регионам. В структуре текущих расходов почти полностью доминирует заработная плата, которая значительно возросла в последние годы и, как ожидается, будет продолжать расти в рамках усилий по привлечению более качественных учителей в сектор. Доля текущих расходов на образование в Узбекистане, не связанные с заработной платой, являются самыми низкими по сравнению с сопоставимыми странами в регионе и по доходам на душу населения.

Рисунок 1.6. Расходы на одного учащегося по уровням образования по регионам Узбекистана, 2019 (тыс. сум)



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка по данным Минфина Узбекистана.

Повышение качества образования и инклюзивности являются ключевыми проблемами для сектора образования Узбекистана, и оба эти аспекта потребуют улучшения статистических данных. Основная задача Узбекистана заключается в том, чтобы перевести свой относительно щедрый бюджет на образование и выше среднего уровень доступа к образованию - в более качественные результаты для всех учащихся в стране. Повышение эффективности системы должно быть сосредоточено на обеспечения равенства в обучении, качестве образования и подотчетности системы по целевым показателям. Достижение этих улучшений требует более строгого подхода к измерению и отчетности о результатах обучения учащихся.

Отсутствие этой информации является одним из наиболее ограничивающих препятствий на пути реформ образования. Необходимо также уделять больше внимания инклюзивности, поскольку только 38 процентов учащихся-инвалидов обучаются в общеобразовательных школах (в то время как остальные учатся в специализированных школах или обучаются на дому). Число детей, не посещающих школу в Узбекистане, занижается и существует ограниченный анализ причин, по которым дети не посещают школу.

Таблица 1.5. Образование – Основные рекомендации по мерам политики

Краткосрочные:

- Реализация мер, предусмотренных в Плате сектора образования на 2021-2023 годы, с уделением особого внимания качеству обучения, справедливости и системной подотчетности по показателям.
- Внедрение общенациональных систематических оценок качества обучения, которые в настоящее время проходят тестирование.
- Реализация стратегии восстановления после потери знаний в связи с COVID-19.

Долгосрочные:

- Повышение квалификации учителей и реформирование существующей политики в отношении учителей для привлечения, удержания и развития лучших учителей на всех уровнях образования.
- Разработка и осуществление мероприятий по улучшению согласования образования с потребностями страны с быстроразвивающейся экономикой, включая растущую потребность в навыках более высокого квалификационного уровня и уделение особого внимания соответствующему обновлению и совершенствованию учебных программ, учителей и оценок.
- Реализация стратегий институциональной трансформации образования для обеспечения большей оперативной автономии, подотчетности по конкретным результатам, более адресного финансирования и более эффективного управления.

Социальная защита населения

Узбекистан имеет всеобъемлющую программу социальной защиты, но ее эффективность ограничена неадекватными бюджетными расходами, неадекватными статистическими данными, фрагментацией и проблемами наследия прошлого. Программы социальной защиты (СЗ) являются комплексными в Узбекистане и включают в себя социальную помощь, социальное страхование на основе взносов, программы на рынке труда и услуги социального обеспечения. Однако госбюджетные ассигнования на многие из этих программ недостаточны и обусловлены не потребностями, а небольшим увеличением выделяемых средств сверху-вниз, не связанным с фактическими потребностями, историческими тенденциями и архаичными региональными квотами. Например, расходы на социальную помощь в Узбекистане была менее одного процента от ВВП в последние годы, что намного ниже международных стандартов. Это потому, что выделение госбюджетных средств на социальную помощь

осуществляется не по потребностям, а по региональным квотам. В среднем страны с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами (т.е. в одной группе с Узбекистаном) тратят 1,6 процента от ВВП на аналогичные программы, а страны региона Европы и Центральной Азии (за исключением стран с высоким уровнем дохода) тратили 2,1 процента от ВВП (до COVID пандемии). Начиная с 2020 года, новая система Единого реестра в Узбекистане помогла расширить выявление уязвимых людей, нуждающихся в поддержке по бедности. В 2020 году и из-за пандемии расходы на программы социальной защиты увеличились на 0,5 процента от ВВП в 2020 году — примерно половина от общего бюджета систем социальной защиты в 2019 году. Но существенная часть этого расширения произошла за пределами системы единого реестра, способствуя дальнейшей фрагментации программ. Отсутствие достоверных данных усложняет мониторинг и анализ и не позволяет проводить систематическую и основанную на фактических данных политику и планирование бюджета. В настоящее время нет государственного учреждения, которое агрегировало бы фактические расходы, понесенные различными программами социальной защиты, и официальные данные о расходах на социальную защиту населения не публикуются централизованно. Отчасти это связано с тем, что несколько государственных учреждений реализуют программы СЗ, и нет центрального органа для координации их усилий. Это также связано с отсутствием принятого национального определения социальной защиты. Таким образом, не определена совокупность программ, для которых должны анализироваться или собираться административные данные или статистическая информация.

Рисунок 1.7. Расходы на социальную защиту по инструментам (% , 2019)

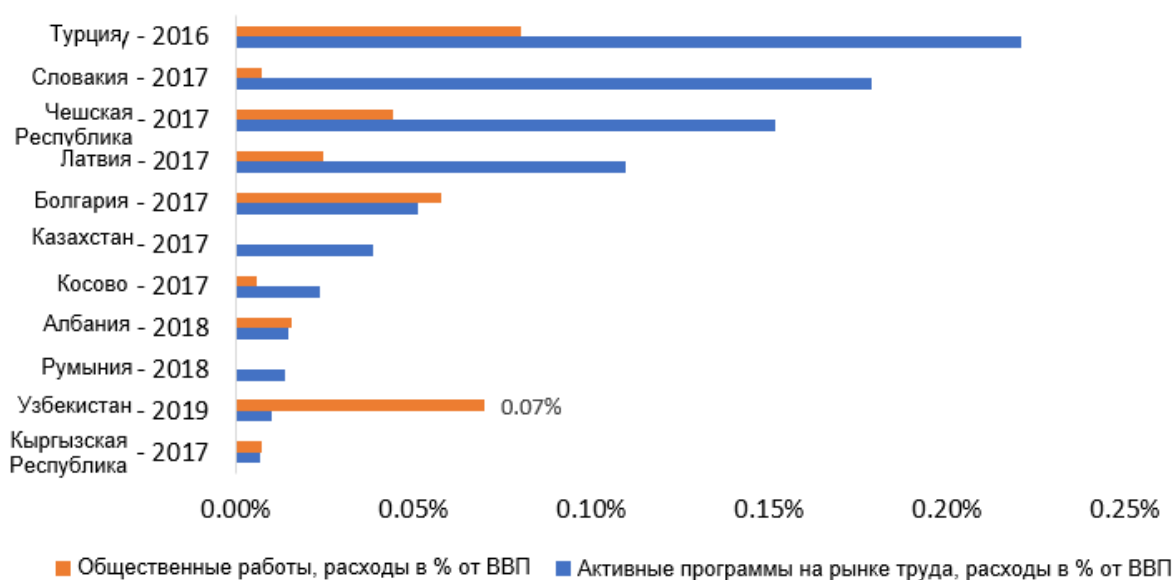


Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Министерства финансов Узбекистана.

Активные программы на рынке труда является относительно новой и составляет незначительную долю от общего объема расходов. В Узбекистане расходы на программу общественных работ составляют около 7 процентов бюджета системы социальной защиты, что выше средней доли по региону ЕЦА. Хотя программы

общественных работ обеспечивают критическую защиту базового дохода, они обеспечивают временную занятость, а не постоянное создание рабочих мест, в отличие от активных программ на рынке труда (ALMP). Расходы Узбекистана на ALMP были незначительными до 2018 года, но с тех пор увеличиваются, хотя и остаются значительно ниже, чем в других сопоставимых странах, и составляют в Узбекистане около 0,085 процента от ВВП. Например, в Турции расходы на ALMP составили около 0,22 процента от ВВП, а в Казахстане 0,04 процента от ВВП.

Рисунок 1.8. Расходы на общественные работы и на активные программы на рынке труда в странах Европы и Центральной Азии



Источник: Данные Министерства занятости и трудовых отношений по Республике Узбекистан, база данных Всемирного банка SPEED по сопоставимым странам. Косово и Турция - оценки Всемирного банка.

Растущее демографическое бремя требует скорейшего принятия мер по реформированию и укреплению пенсионной системы. Соотношение числа вносящих пенсионные взносы и числа пенсионеров по старости, вероятно, снизится с нынешних 2:1 до 1:1 к 2030 году. В дополнение к этому демографическому сдвигу на системы обязательного социального страхования и накопительного пенсионного обеспечения Узбекистана повлияли существенные налоговые реформы 2019 года, которые резко сократили личные и корпоративные социальные налоги, которые финансировали обе схемы. Доля пенсионных расходов в ВВП снизилась с 5,9 процента в 2015 году до 4,8 процента ВВП в 2018-2019 годах, что свидетельствует об отставании индексации пенсий относительно роста доходов трудоспособного населения. Кроме того, значительный уровень неформальности и отсутствие четких правил и формул для увязки пенсий с макроэкономическими условиями (такими, как инфляция) могут привести к увеличению относительного разрыва в доходах между пенсионерами и работающими по найму. Ключевые реформы мер политики, которые могли бы решить

эти проблемы, включают меры по улучшению государственной базовой пенсии, которая обеспечивает базовый уровень дохода для максимально широкого круга пожилых людей и людей с ограниченными возможностями, и предложения по повышению пенсионного возраста (Узбекистан остается единственной бывшей советской республикой, где пенсионный возраст составляет 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин).

Таблица 1.6. Социальная защита – Основные рекомендации по мерам политики

Краткосрочные:

- Увеличить финансирование ALMP, чтобы обеспечить доступ к рабочим местам для наиболее уязвимых групп населения, и увеличить финансирование социальной помощи для охвата всех нуждающихся на основе адресного подхода, основанного на фактических потребностях.
- Уточнить роли различных институтов по социальной защите и назначить одно из этих учреждений ответственным за мониторинг и оценку всех программ социальной защиты.
- Пересмотреть правила индексации пенсий.

Долгосрочные:

- Создать специальное учреждение, ответственное за надзор за всеми программами СЗ, и обеспечить, чтобы их реализация соответствовала национальной стратегии социальной защиты.
- Обеспечить сбор статистической информации по социальной защите по всем направлениям и функциям для обеспечения корректировок мер политики социальной защиты на основе фактических данных.
- Повысить пенсионный возраст, принять более гибкий подход к учету пенсионных прав, и реформировать солидарную систему пенсионного финансирования.

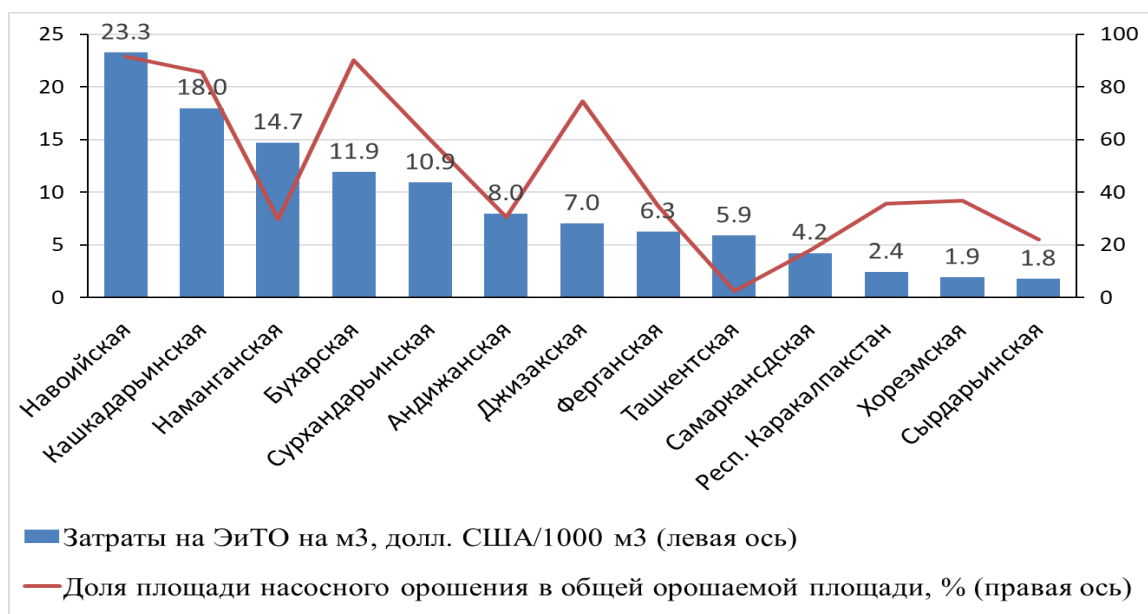
Управление водными ресурсами в ирригации

Ирригационная и дренажная инфраструктура Узбекистана нуждается в срочном обновлении и замене. Почти все сельское хозяйство в Узбекистане зависит от орошения, и 90 процентов использования воды в стране приходится на орошаемое земледелие. По официальным данным, 75 процентов существующей в Узбекистане площади ирригационного дренажа нуждается в реконструкции, 70 процентов дренажных насосов требуют капитального ремонта, 66 процентов всей инфраструктуры магистральных каналов требуют антифильтрационных покрытий, а 30 процентов орошаемых земель требуют дополнительного дренажа. Для устранения этих дефицитов инфраструктуры потребуются 400 млн долл. США в год в течение следующих десяти лет для поддержания водной инфраструктуры на текущем уровне обслуживания. И для модернизации системы потребуются в два раза больше. Для сравнения, общие капитальные затраты на орошение и дренаж составили всего 200 млн долл. США в 2020 году.

Но финансирование этих неотложных потребностей в инфраструктуре вытесняется высокими затратами на электроэнергию для стареющих водонасосных станций. Орошаемое земледелие в Узбекистане сильно зависит от электронасосов. Насосные станции, большинство из которых были построены более 30 лет назад, составляют большую часть потребления электроэнергии в сельскохозяйственном секторе и около 16 процентов от *всего* потребления электроэнергии в Узбекистане. Доминирование расходов на электроэнергию вытесняет расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО) и капитальные инвестиции в ирригацию и дренаж. Почти половина всех госбюджетных расходов на ирригацию и около 70 процентов бюджета ЭиТО расходуются только на оплату электроэнергии. В результате крайне необходимые расходы на обновление основного капитала и на улучшение земель вытесняются большими затратами на электроэнергию, связанными с электронасосами.

Недостатки в управлении государственными инвестициями способствовали как ситуации, в которой доминируют насосы, так и низким темпам повышения эффективности в секторе. Инвестиционные решения в секторе ирригации принимались в условиях искажающей слабой системы управления инвестициями и больших субсидий на электроэнергию. Со временем, искаженные оценки государственных инвестиционных проектов, далеко не полностью учитывающие текущие издержки на эксплуатацию и техническое обслуживание, в том числе на электричество и ремонт, а также заниженные тарифы на электроэнергию способствовали широкому разворачиванию насосов, которые стали доминировать над гравитационными (самотечными) ирригационными системами, которые имеют более высокие первоначальные затраты, чем электрические насосы. Однако, экономическая эффективность расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание ниже в регионах, где преобладает насосное орошение, а средняя отдача от расходов на эксплуатацию и обслуживание в областях с преимущественно гравитационными ирригационными схемами в пять раз выше, чем в регионах с преимущественно электрическим насосным орошением. Средние затраты на эксплуатацию и обслуживание в расчете на 1000 м³ оросительной воды с гравитационными схемами орошения в 6,2 раза ниже, чем с электронасосными схемами подъемного орошения. Несмотря на эти резкие различия в эффективности, освоение программ гравитационного орошения сдерживается госбюджетными субсидиями по расходам на электроэнергию ирригационных насосов, которые составили 1,8 процента от общих расходов госбюджета или 0,6 процента от ВВП в 2019 году. Субсидии Узбекистана на электроэнергию крупным фермерам, которые выращивают хлопок и пшеницу, стимулируют большее потребление электроэнергии, что искажает стимулы фермеров и замедляет инвестиции в модернизацию и долгосрочную производительность сельского хозяйства.

Рисунок 1.9. Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание по регионам Узбекистана: выше на электронасосное орошение, чем на самотечное орошение, в 2018-2019 гг.



Источник: данные гос.органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Квазифискальный дефицит ассоциаций водопользователей из-за низкого уровня сбора платежей и установления тарифов ниже издержек на водопользование и ирригационные услуги еще больше усугубляют финансовые проблемы в этом секторе. В 2019 году эксплуатационные издержки по водопользованию составили 30 долл. США/ га против необходимого уровня в размере 80 долларов США/ га. Кроме того, в 2019 году менее 40 процентов крупных фермеров оплачивали ставки ассоциаций пользователей (АВП), а фактические сборы этих платежей с крупных фермеров составили 30 процентов. Повышение уровней сбора платежей и тарифов поможет увеличить ресурсы на эксплуатацию и техническое обслуживание, не связанные с оплатой электроэнергии. В то время как большинство крупных фермеров на самом деле могут позволить себе оплату услуг АВП, низкие уровни сбора платежей даже по низким тарифам могут быть результатом низкой прозрачности, ограниченной подотчетности АВП перед фермерами, низкого участия фермеров в управлении АВП и низкой рентабельности производства хлопка. Во всех изученных АВП сборы платежей за орошение ниже уровней возмещения затрат являются самыми низкими для культур, которые используют больше всего оросительной воды - хлопка и пшеницы, основных приоритетных культур для правительства.

**Таблица 1.7. Управление водными ресурсами в ирригации –
Основные рекомендации по мерам политики**

Краткосрочные:

- Увеличить бюджеты на ремонт и техническое обслуживание ирригации и дренажа, не связанные с оплатой электроэнергии, а также капитальный бюджет для ускорения программы капитального ремонта и модернизации.
- Ускорить реализацию проектов по снижению потребления электроэнергии насосами.
- Продолжить развертывание программ по стимулированию использования фермерами капельного орошения.

Долгосрочные:

- Перейти к тарифам водопользования с полным возмещением затрат и к более высоким уровням сбора платежей АВП.
- Обеспечить, чтобы все инвестиционные проекты в ирригацию включали кроме капитальных издержек также и полные оценки издержек на ЭиТО на весь срок службы проекта, с учетом роста цен на электричество, чтобы обеспечить принятие адекватных технических решений (например, использовать ли электронасосы или гравитационное (самотечное) орошение?).
- Изучить мировой опыт и ввести в практику использование микро- и мини-гидроэлектростанций на оросительных каналах и на мелких водотоках (саях) в качестве более дешевой альтернативы источника электроснабжения на сжигании газа, вместо постоянно растущей оплаты электроэнергии из сети для насосов, там, где гравитационное (самотечное) орошение технически или экономически нецелесообразно.

Глава 2. Здоровоохранение

Краткое изложение

За последние двадцать лет Узбекистан добился значительного улучшения основных показателей в сфере здравоохранения, однако страна по-прежнему испытывает на себе относительно тяжелое бремя инфекционных заболеваний и недостаточности питания. Расходы Узбекистана (как госбюджетные, так и частные) на здравоохранение в 2000-2019 годах оставались неизменными на уровне от 5,2 до 5,6 процентов от ВВП, то есть выше среднего показателя по странам с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами, на одном уровне со странами Европы и Центральной Азии (то есть ЕЦА, исключая страны с высоким уровнем дохода на душу населения) и несколько ниже среднего показателя по странам с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами. Однако в 2018 году госбюджетные расходы на здравоохранение составили всего 2,3 процента от ВВП, то есть выше, чем в странах с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами, но ниже, чем в странах ЕЦА (исключая страны с высоким уровнем дохода на душу населения) и ниже, чем в странах с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами.

Основными задачами, стоящими перед сектором здравоохранения Узбекистана, являются повышение финансовой защищенности населения в случае болезни, эффективности оказания услуг, а также качества услуг. Узбекистан добился незначительного прогресса в модернизации своей системы финансирования здравоохранения: отсутствует социальное медицинское страхование, услуги первичной медико-санитарной и больничной помощи оплачиваются с использованием госбюджетных статей, а 58 процентов от всех расходов на здравоохранение оплачиваются домохозяйствами из собственных средств. Государственные расходы на здравоохранение смещены в сторону заработной платы и остается недостаточно пространства для инвестиций, товаров и услуг. Однако при численности персонала, сопоставимой со средним уровнем по ОЭСР, и при более низком уровне государственных расходов на здравоохранение, расходы в расчете на одного сотрудника здравоохранения невелики. Положительным моментом является то, что государственные расходы также стали более эффективными в устранении неравенства между областями страны. Больничная сеть является фрагментированной, что негативно сказывается на качестве медицинской помощи. Гарантированный государством объем медицинской помощи не включает высокорентабельные расходы на лекарственные средства в рамках амбулаторного лечения для большинства людей, равно как и то, что в данном объеме медицинской помощи малоимущее население не рассматривается как приоритетный контингент. Квинтили населения с самыми низкими доходами в непропорционально большой степени испытывают негативное воздействие от отсутствия доступа к услугам здравоохранения и недостаточного охвата населения лекарственными средствами и услугами.

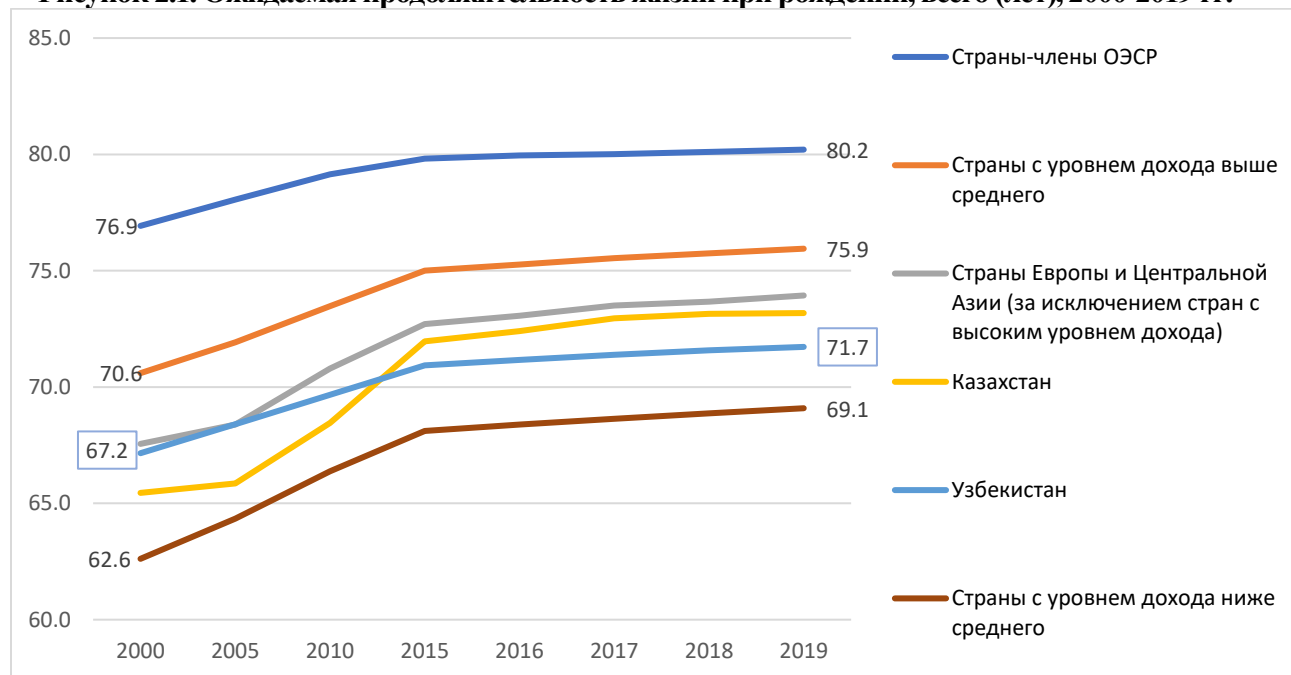
Варианты мер политики включают модернизацию систем оплаты услуг первичной медико-санитарной помощи и больниц, обновление модели и инфраструктуры оказания услуг, а также укрепление нормативно-правовой среды и управления. Достижение более высокого уровня обслуживания и снижения платежей из собственных средств населения будет невозможно без увеличения государственных расходов на здравоохранение.

Контекст и последние изменения

Показатели в сфере здравоохранения

Узбекистан добился значительного улучшения основных показателей в сфере здравоохранения. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась с 67,2 года в 2000 году до 71,7 года в 2019 году. Показатель 2019 года выгодно отличается от среднего показателя по странам с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами (69,1 года). Но он по-прежнему ниже среднего показателя по странам-членам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и странам с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами (80,2 и 75,9 года, соответственно, в 2019 году) (Рис. 2.1). Младенческая смертность снизилась с 50,8 смертей на 1000 родившихся живыми в 2000 году до 12,5 смертей в 2019 году (Рис. 2.2). По обоим показателям Узбекистан опережает страны с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами, но по-прежнему значительно отстает от стран с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами¹¹.

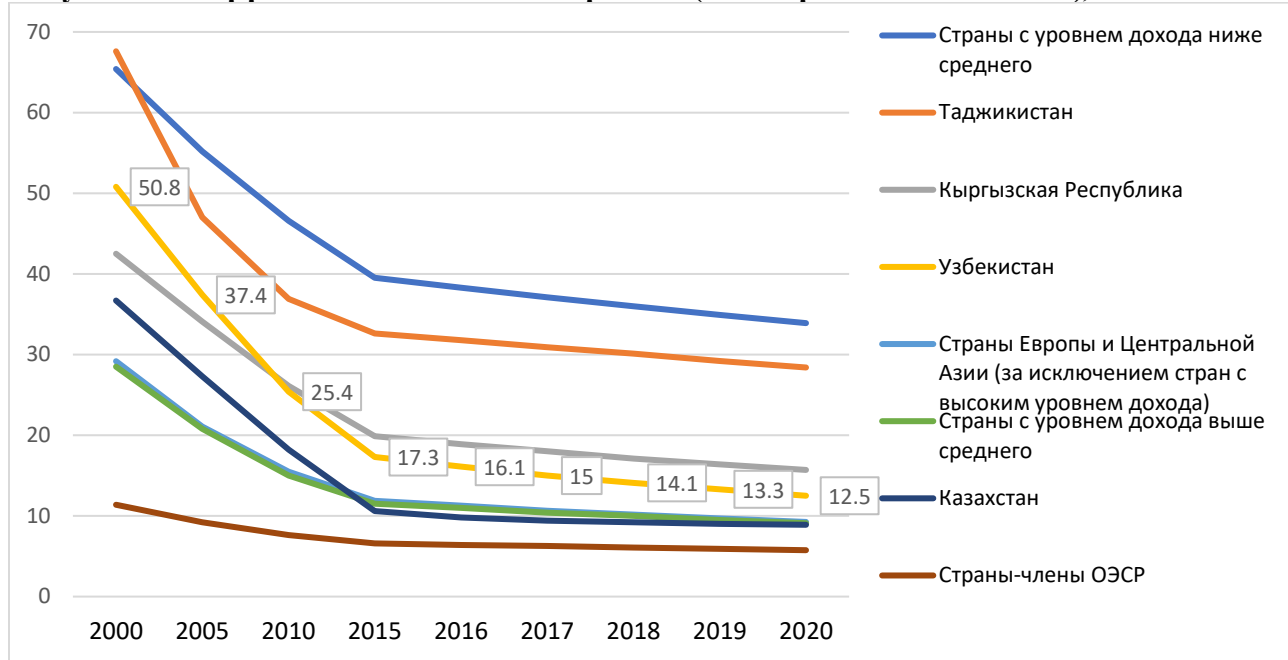
Рисунок 2.1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, всего (лет), 2000-2019 гг.



Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 г.

¹¹ Всемирный банк, "Показатели мирового развития, Банк данных", 2022 г.
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (по состоянию на 25 марта 2022 г.)

Рисунок 2.2. Коэффициент младенческой смертности (на 1000 родившихся живыми), 2000-2020 гг.



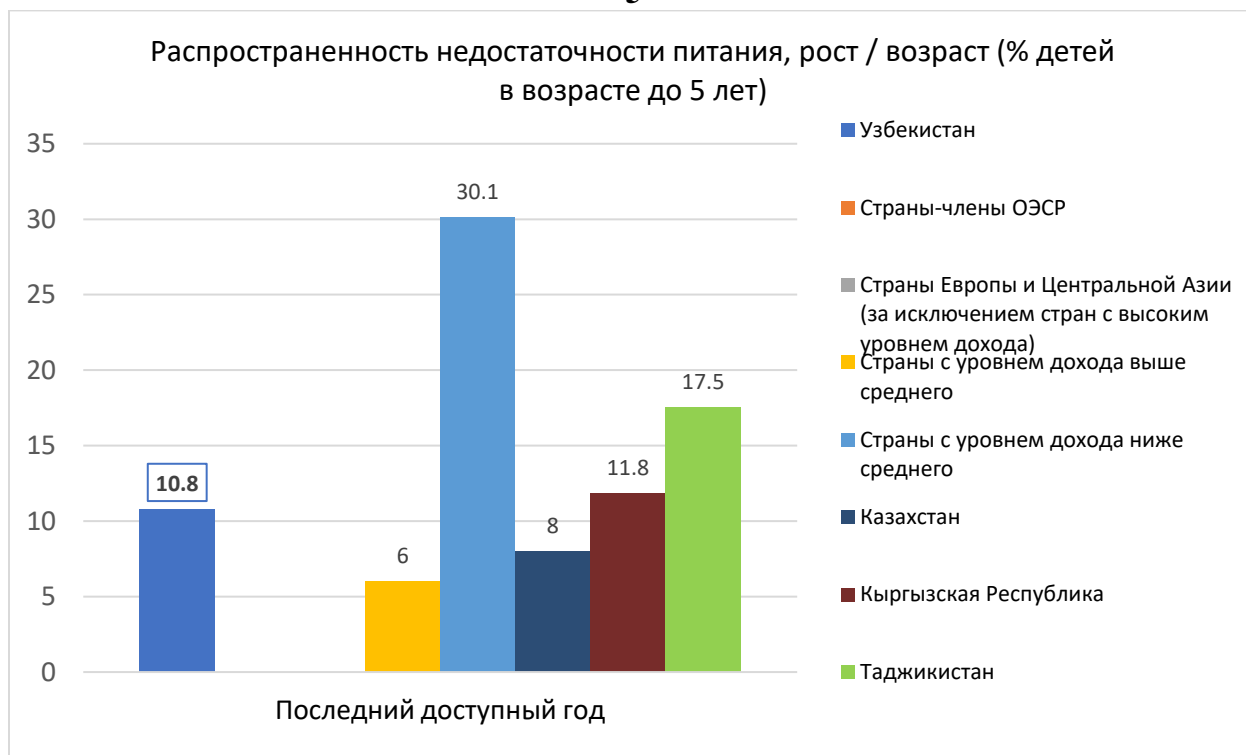
Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 г.

Узбекистан испытывает на себе относительно тяжелое бремя болезней, вызванных неинфекционными заболеваниями (НИЗ) и недостаточностью питания. Охват вакцинацией и профилактическими мерами против наиболее распространенных заболеваний среди детей является почти всеобщим,¹² но недостаточность питания по-прежнему широко распространена (10,8 процента в 2017 году) (Рис. 2.3, Панель А). По оценкам Всемирной организации здравоохранения, на НИЗ приходится 84 процента всех случаев смерти, в то время как на сердечно-сосудистые заболевания, подгруппу НИЗ, приходится 58 процентов¹³. Смертность от сердечно-сосудистых заболеваний (ССЗ), рака, диабета или хронических респираторных заболеваний (ХРЗ) в возрасте от 30 до 70 лет в 2019 году составила 26,8 процента, что более чем в два раза превышает средний показатель по странам ОЭСР и выше показателей как по странам с уровнем дохода выше среднего, так и по странам с уровнем дохода ниже среднего (Рис. 2.3, панель В). Гендерные различия в такой смертности велики: для мужчин она составила 29,8 процента, а для женщин – 21,2 процента.

¹² По оценкам, охват вакцинацией против туберкулеза (вакцина БЦЖ), гепатита В (вакцина НерВ3), дифтерии, коклюша и столбняка (вакцина АКДС-3), полиомиелита (вакцина POL3) и кори в 2019 году превысил 96 процентов. (Всемирный банк, "Показатели мирового развития, Банк данных", 2022 год, по состоянию на 25 марта 2022 года)

¹³ Всемирная организация здравоохранения, "Страновые обзоры неинфекционных заболеваний (НИЗ), 2018 год". https://www.who.int/nmh/countries/2018/uzb_en.pdf?ua=1 (по состоянию на 30 декабря 2020 года).

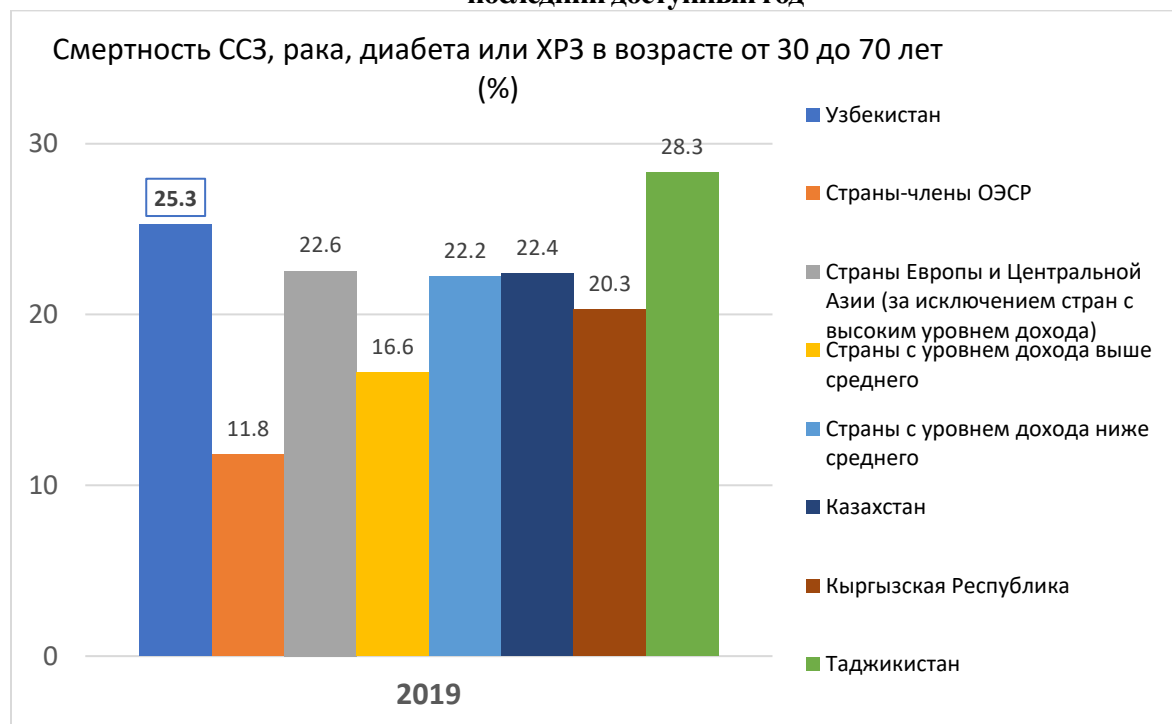
Рисунок 2.3. Панель А. Недостаточность питания, последний доступный год
5



Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 год.

Примечания: Последним доступным годом по недостаточности питания является: 2019 год – для групп стран с доходом на душу населения в нижней и верхней части группы стран со средними доходами, 2017 год – для Узбекистана, Таджикистана и Кыргызской Республики и 2015 год – для Казахстана.

Рисунок 2.3. Панель В. Смертность взрослого населения от ССЗ, рака, диабета или ХРЗ, последний доступный год

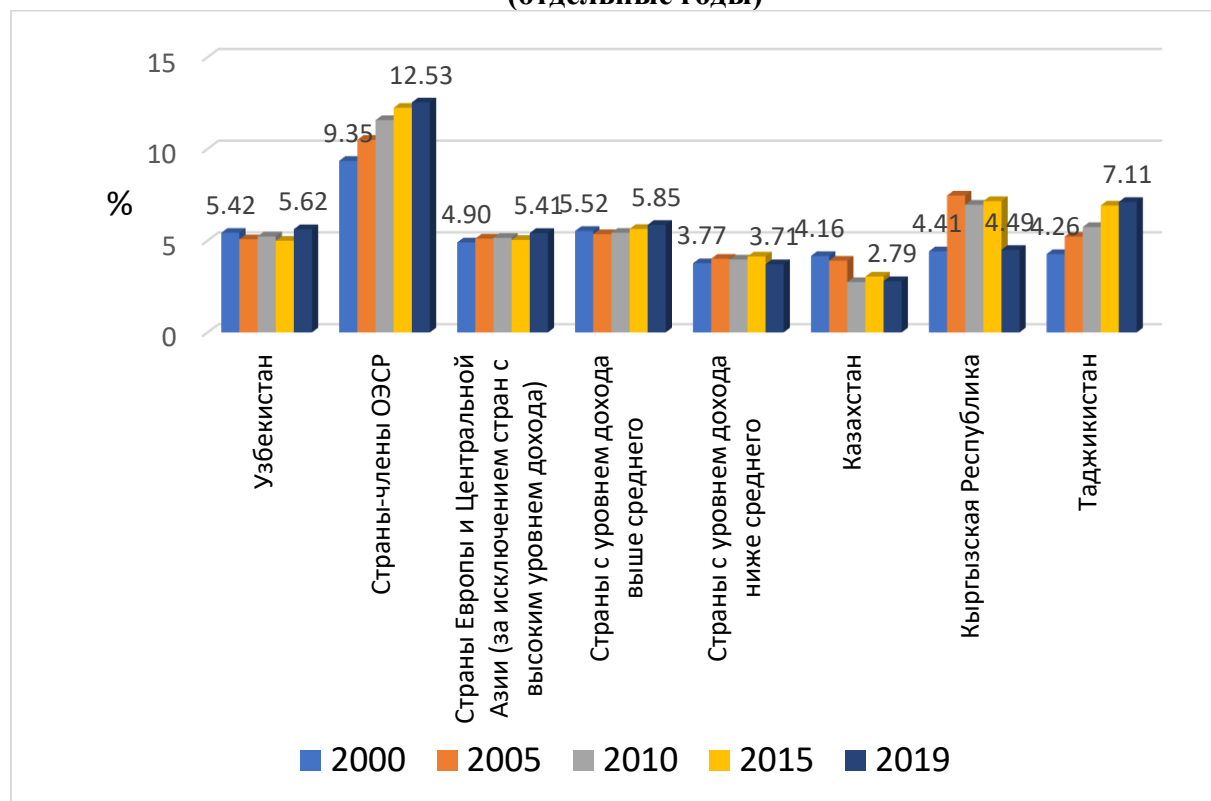


Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 год.

Государственные и частные расходы на здравоохранение

Текущие расходы Узбекистана на здравоохранение в процентах от ВВП несколько ниже среднего показателя по странам с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами и на одном уровне со странами Европы и Центральной Азии, исключая страны с высоким уровнем дохода на душу населения (Рис. 2.4). Текущие расходы Узбекистана на здравоохранение в период с 2000 по 2019 годы оставались неизменными в диапазоне от 5,2 до 5,6 процента от ВВП. В то же время это намного ниже уровня расходов на здравоохранение в странах-членах ОЭСР.

Рисунок 2.4. Текущие расходы на здравоохранение, в процентах от ВВП, 2001-2019 гг. (отдельные годы)

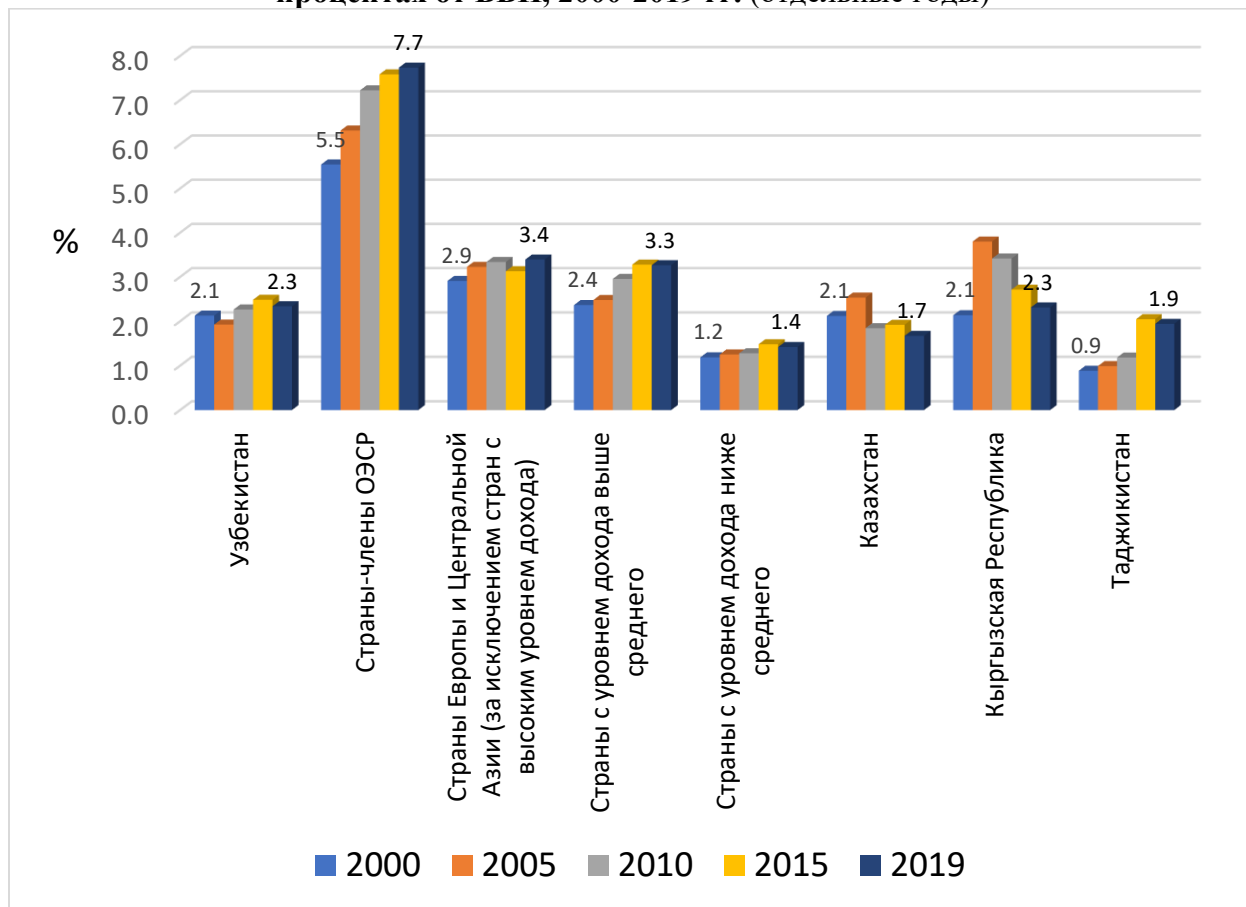


Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 год.

В 2019 году внутренние государственные расходы на здравоохранение в Узбекистане составили всего **2,3** процента от ВВП, что ниже среднего показателя по странам с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами (**3,3** процента) и странам ЕЦА, исключая страны с высоким уровнем дохода на душу населения (**3,4** процента)¹⁴ (Рис. 2.5). Общие государственные расходы на здравоохранение в процентах от ВВП увеличились в период с 2000 по 2015 годы, но впоследствии вернулись на более низкий уровень. В целом, в период с 2000 по 2018 годы не наблюдалось какого-либо роста государственных расходов на здравоохранение в процентном отношении к ВВП по сравнению с 2000 годом, в отличие от заметного роста, который можно наблюдать в странах с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами. Эти расходящиеся тенденции привели к увеличению разрыва между Узбекистаном и группой стран, в которую он стремится войти. В то же время Узбекистан опережает страны с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами, а также своих соседей по Центральной Азии.

¹⁴ World Bank World Development Indicators, DataBank, 2022, accessed March 25, 2022.

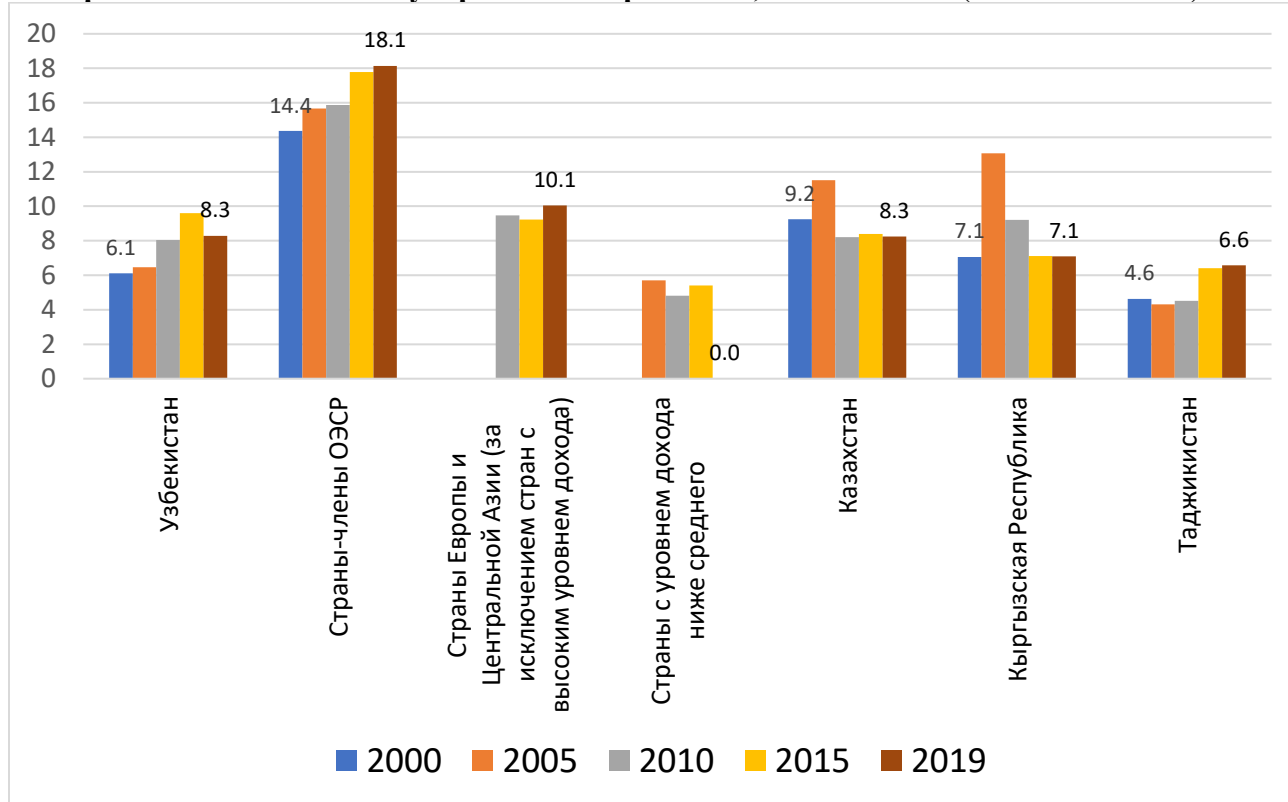
Рисунок 2.5: Внутренние общие государственные расходы на здравоохранение, в процентах от ВВП, 2000-2019 гг. (отдельные годы)



Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка. 2022 год

В 2019 году внутренние общие государственные расходы на здравоохранение составили **8,3** процента от общих государственных расходов госбюджета, что ниже среднего показателя по странам ЕЦА, исключая страны с высоким уровнем дохода на дугу населения (**10,1** процента) (Рис. 2.6). По данным Министерства финансов (Минфин), мы оцениваем, что доля здравоохранения в госбюджете составила около 7,8 процента в 2015 году и 8,1 процента в 2019 году. Однако сюда не входят расходы на здравоохранение других министерств, помимо Министерства здравоохранения (Минздрав), и могут не входить все государственные расходы, учтенные в данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 год.

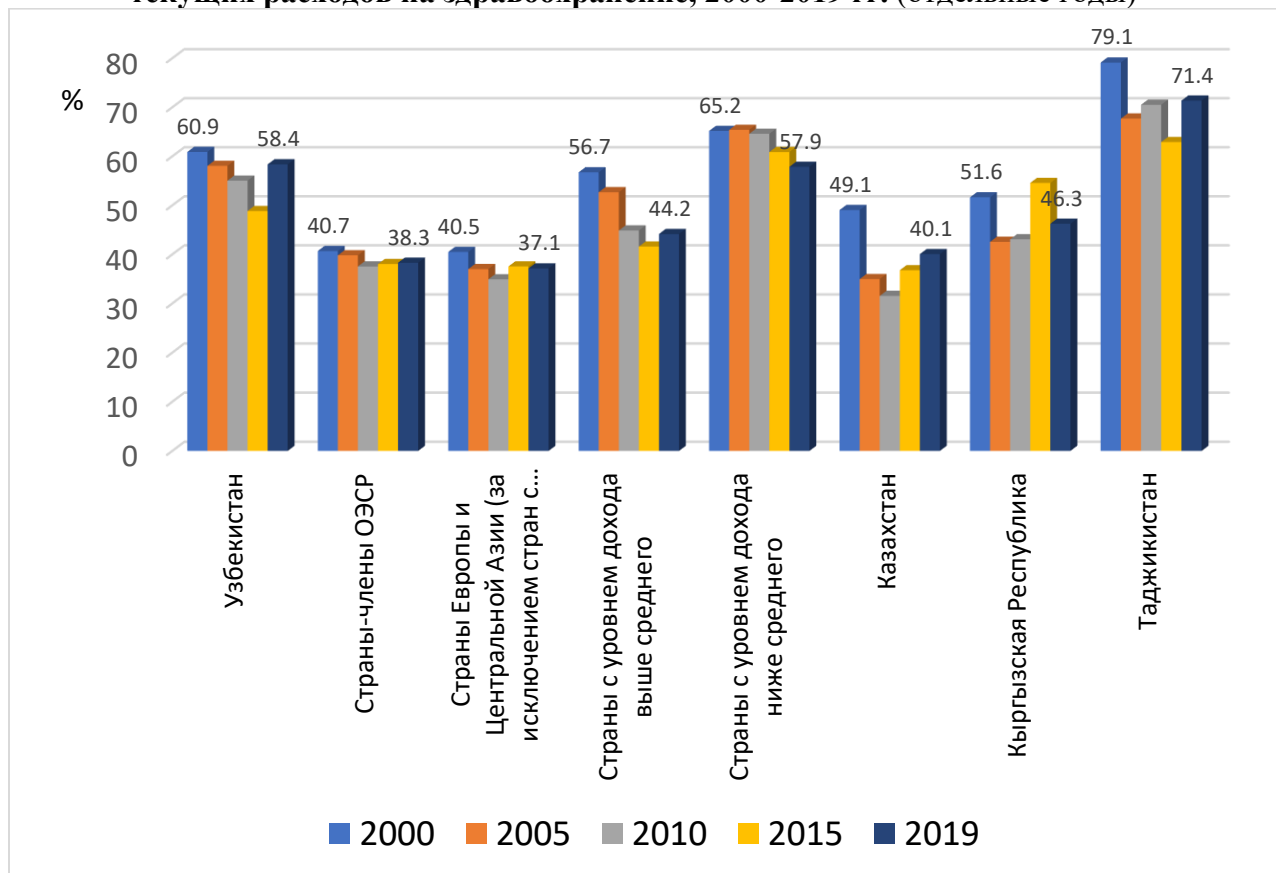
Рисунок 2.6: Внутренние общие государственные расходы на здравоохранение, в процентах от общих государственных расходов, 2000-2019 гг. (отдельные годы)



Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 год.

Частные расходы на здравоохранение составляют более половины всех текущих расходов на здравоохранение в Узбекистане. Хотя доля частных расходов на здравоохранение снизилась с 60,9 процента в 2000 году до 48,8 процента в 2015 году, к 2019 году она восстановилась до 58,4 процента. Внутренние частные источники расходов включают в себя расходы домохозяйств, предприятий и некоммерческих организаций. Такие расходы могут быть предоплачены системе обязательного или добровольного медицинского страхования или оплачены непосредственно поставщикам медицинских услуг на месте оказания услуг, что известно как расходы, оплаченные из собственных средств. В отличие от стран с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами, в Узбекистане не наблюдается снижение доли частных расходов на здравоохранение. В Узбекистане доля частных расходов на здравоохранение несколько ниже, чем в странах с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами (Рис. 2.7).

Рисунок 2.7: Внутренние частные расходы на здравоохранение, в процентах от текущих расходов на здравоохранение, 2000-2019 гг. (отдельные годы)

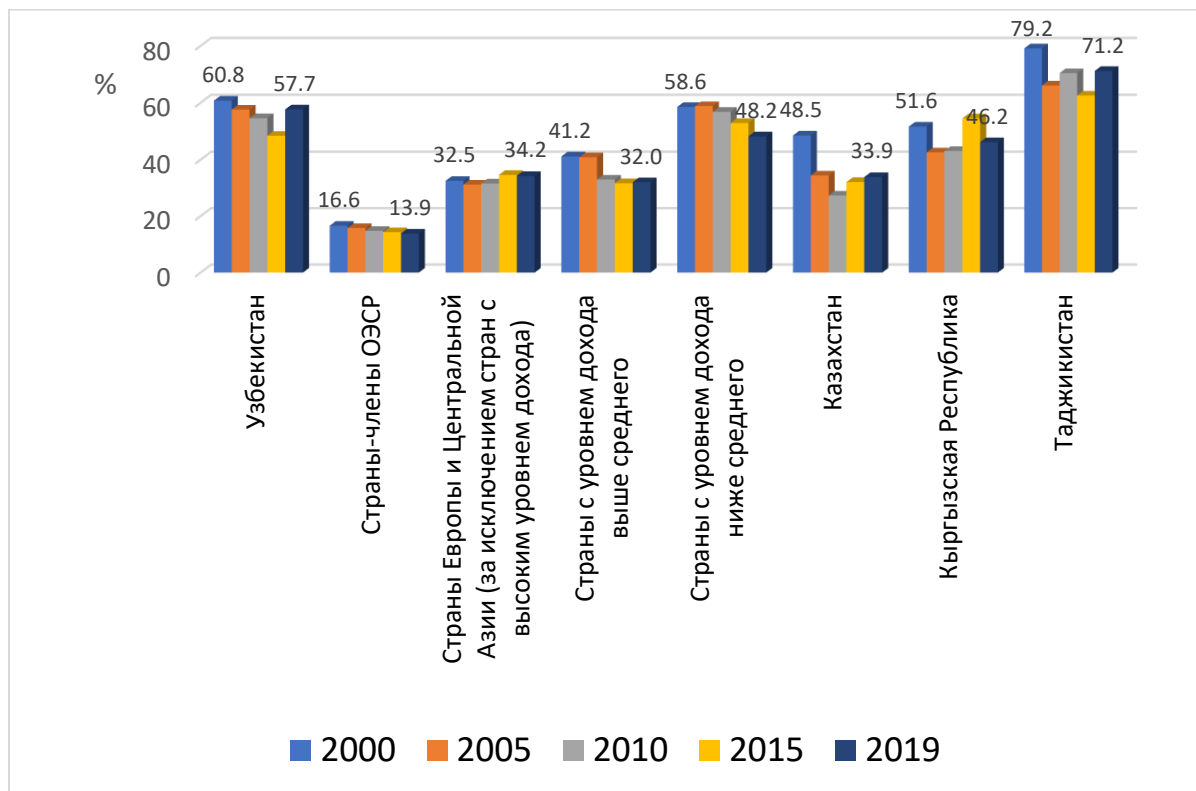


Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2022 год.

Почти все частные расходы на здравоохранение в Узбекистане – это расходы, оплаченные из собственных средств на месте оказания услуг; это связано с отсутствием обязательного социального медицинского страхования и с тем, что добровольное частное страхование не составляет значительной доли расходов. Частные расходы на здравоохранение, оплаченные из собственных средств, неэффективны, поскольку они не позволяют людям сглаживать финансовый риск плохого состояния здоровья. Они также подвергают население риску катастрофических расходов на медицинское обслуживание и обеднения из-за медицинских расходов. Расходы, оплаченные из собственных средств, составили 57,7 процента от общего объема расходов на здравоохранение в 2019 году, и не наблюдалось какого-либо явного снижения этих расходов с 2000 года (Рис. 2.8) Напротив, страны с уровнем дохода на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами направляют значительную и все большую долю частных расходов через механизмы предоплаты и страхования. В Узбекистане также более высокий процент расходов, оплаченных из собственных средств, по сравнению с другими странами с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами; кроме того, этот разрыв увеличивается по мере постепенного сокращения доли расходов, оплаченных из собственных средств, в странах

этой группы. Среди стран Центральной Азии доля частных расходов, оплаченных из собственных средств, в Узбекистане ниже, чем в Таджикистане (72,2 процента), но выше, чем в Казахстане (33,9 процента) и Кыргызской Республике (46,2 процента).

Рисунок 2.8: Расходы, оплаченные из собственных средств, в процентах от текущих расходов на здравоохранение, 2000-2019 гг. (отдельные годы)



Источник: Расчеты авторов с использованием данных ресурса "Показатели мирового развития, Банк данных" Всемирного банка за 2020 год.

Организация системы здравоохранения: Структура финансирования и оказания услуг

Система общественного здравоохранения Узбекистана имеет строго иерархическую структуру; основным источником госбюджетных поступлений для государственных расходов на здравоохранение являются общие государственные налоговые поступления, включая национальные, региональные и местные налоги. Как в части оказания услуг, так и в части финансирования ее функции организованы в соответствии с административными уровнями государства: национальный (республиканский), региональный (областной) и районный/городской уровни. Что касается финансирования, то каждый из этих трех уровней несет ответственность за сбор доходов посредством налогообложения, консолидацию бюджетов, управление средствами и финансирование услуг здравоохранения. На национальном уровне Минфин выделяет бюджетные средства на услуги здравоохранения и инвестиции в инфраструктуру здравоохранения. На

региональном и районном уровнях соответствующие финансовые управления (казначейства) распоряжаются своей долей государственных доходов и предоставляют средства своим управлениям здравоохранения для оказания услуг. Управление средствами осуществляется через казначейскую систему, которая интегрирована с финансовыми управлениями, а не с управлениями здравоохранения.¹⁵ Ответственность за расходование средств государственного финансирования в рамках утвержденных протоколов лежит на казначействах, а не на управлениях здравоохранения. Помимо средств, собранных на местном уровне, центральное правительство также осуществляет прямое финансирование региональных, районных и городских управлений здравоохранения¹⁶. Средства, выделяемые из республиканского бюджета областям и районам, идут на финансирование строительства или реконструкции больниц, закупку оборудования и другие цели. В довершение ко всему, ряд сфер, включая лечение туберкулеза, ВИЧ/СПИДа, рака и диабета, финансируются в рамках вертикальных программ.

Что касается оказания услуг, то каждое управление здравоохранения в данной иерархической структуре отвечает за определенные услуги в своей географической зоне. Управления здравоохранения в районах и городах отвечают за организацию услуг первичной медико-санитарной помощи, которая включает амбулаторную помощь через сельские врачебные пункты, многопрофильные и городские поликлиники, а также стационарную помощь в районных и городских больницах. Поскольку до этого система первичной медико-санитарной помощи была фрагментированной, в 2017 году в рамках реформ первичной медико-санитарной помощи (ПМСП) различные поставщики ПМСП были объединены в районные и городские медицинские объединения¹⁷ в рамках одного юридического лица¹⁸. Регионы несут ответственность за управление больницами и поставщиками медицинских услуг регионального уровня. Минздрав отвечает за управление больницами, специализированными медицинскими центрами и научно-исследовательскими учреждениями национального уровня. Республиканский научный центр экстренной медицинской помощи (ЭМП) осуществляет руководство службой экстренной медицинской помощи, включая доврачебную и стационарную помощь, хотя данный центр координирует деятельность в сфере ЭМП с региональными и районными управлениями.

С точки зрения объема, районный/городской уровень на сегодняшний день является наиболее значимым. Что касается расходов, то в 2019 году на районные и городские бюджеты приходилось 57 процентов государственных расходов на здравоохранение, на

¹⁵ Правительство ввело казначейскую систему в 2007 году. Финансовые управления являются отдельными подразделениями Минфина. До 2007 года государственные средства передавались непосредственно на счета медицинских учреждений, и медицинские учреждения несли ответственность за то, как эти средства были потрачены. (М. Ахмедов, Р. Азимов, З. Муталова, Ш. Гусейнов, Е. Цой и Б. Речел, "Узбекистан: Обзор системы здравоохранения", Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, Том 16, № 5, 2014 год).

¹⁶ Постановление Кабинета Министров № 532 от 2 ноября 1997 года "О совершенствовании системы финансирования лечебно-профилактических учреждений"; Указ Президента № УП-594 от 28 февраля 2007 года "О мерах по дальнейшему развитию системы казначейского исполнения государственного бюджета".

¹⁷ Постановление Президента № ПП-2857 от 29 марта 2017 года "О мерах по совершенствованию организации деятельности учреждений первичной медико-санитарной помощи Республики Узбекистан".

¹⁸ Всемирный банк, "Отчет о завершении реализации и результатах Проекта по совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан", Вашингтон, округ Колумбия, ICR00004995, август 2020 года.

региональные бюджеты – 32 процента и на республиканский бюджет – 11 процентов.¹⁹ Что касается финансирования, то неясно, какой процент госбюджетных поступлений на здравоохранение собирается на каждом уровне и сколько составляют межбюджетные трансферты между районным/городским, региональным и национальным уровнями.

На сегодняшний день в государственном секторе здравоохранения нет разделения между покупателем и поставщиком медицинских услуг. Хотя на региональном и районном/городском уровнях органы здравоохранения несут ответственность за оказание медицинских услуг, а финансовые управления отвечают за управление денежными средствами, отношения между этими государственными структурами не являются отношениями "закупок". Казначейские подразделения же являются просто финансовыми администраторами для управлений здравоохранения и занимаются начислением заработной платы, на которую приходится наибольшая доля расходов на здравоохранение на их уровне (см. ниже). Работники здравоохранения в государственном секторе являются государственными служащими, которые получают заработную плату в соответствии с государственными нормативами и вне зависимости от оказываемых ими услуг.

Два основных источника финансирования здравоохранения – государственный бюджет и платежи из собственных средств – используются в различных комбинациях в зависимости от уровня и вида медицинской помощи. В 1996 году правительство определило гарантированный государством объем медицинской помощи²⁰, который включает бесплатную первичную медико-санитарную и экстренную медицинскую помощь для всего населения. Этот объем также включает в себя помощь при наличии "социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих"²¹ и специализированную (в том числе больничную) медицинскую помощь для 13 категорий населения, определенных как уязвимые.²² Лекарственные препараты включаются только в том случае, если они связаны со стационарным лечением, которое входит в гарантированный государством объем медицинской помощи, или с амбулаторным лечением определенных заболеваний и уязвимых категорий населения. Стоит отметить, что понятие первичной медико-санитарной помощи в пределах гарантированного государством объема медицинской помощи включает в себя стационарное лечение в районных/городских больницах.

Платежи из собственных средств включают в себя как платежи поставщикам медицинских услуг и аптекам частного сектора, так и официальные и неофициальные платежи государственным поставщикам медицинских услуг. Были введены

¹⁹ Расчеты авторов на основе данных Министерства финансов.

²⁰ Закон "Об охране здоровья граждан", 1996 год

²¹ Семь групп заболеваний: рак, эндокринологические (в т.ч. диабет) и психические заболевания, туберкулез, проказа, ВИЧ/СПИД и послеоперационные состояния, связанные с кардиологическими вмешательствами и трансплантацией органов.

²² К уязвимым группам относятся: одинокие пенсионеры, состоящие на учете в органах социальной защиты населения; ветераны и инвалиды Второй мировой войны; инвалиды из числа лиц, принимавших участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС; воины-интернационалисты (например, участники войны в Афганистане в советское время); военнослужащие, уволенные в запас, которые проходили службу на атомных объектах военного назначения. (М. Ахмедов, Р. Азимов, З. Муталова, Ш. Гусейнов, Е. Цой и Б. Речел, "Узбекистан: Обзор системы здравоохранения", Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, Том 16, № 5, 2014 год).

официальные платежи государственным поставщикам услуг с целью расширения доступного финансирования здравоохранения за рамки исключительного государственного финансирования, которое было характерно для систем здравоохранения советской эпохи. Сначала они касались немедицинских услуг, таких как питание, но затем постепенно расширились и стали включать диагностические и медицинские услуги. Официальные платежи в государственных учреждениях здравоохранения регулируются Минздравом²³ в соответствии с рамочными приказами и распоряжениями.²⁴ Минздрав и региональные управления здравоохранения также рассматривают и утверждают расчеты сборов, предлагаемые учреждениями здравоохранения, находящимися в их ведении.

Первичный уровень включает в основном очень ограниченный набор амбулаторных лекарственных средств, что приводит к высоким расходам, оплаченным домохозяйствами из собственных средств. На первичном уровне большинство пациентов обычно оплачивают лекарства из собственных средств, если только эти лекарства не предназначены для лечения приоритетных заболеваний или пациент не принадлежит к целевой группе. Даже в этом случае государственные расходы на лекарства весьма ограничены (см. ниже), и поэтому лекарства, включенные в гарантированный государством объем медицинской помощи, могут отсутствовать в государственном учреждении и, возможно, их придется приобретать пациентам в частных аптеках. Стационарные услуги на районном/городском уровне теоретически бесплатны, но пациенты, как правило, должны доплачивать за питание, коммунальные расходы, недостающие лекарственные препараты и определенные услуги, например, некоторые диагностические услуги.

На областном/вторичном больничном уровне оказание услуг сильно раздроблено на специализированные, вертикальные больницы. К ним относятся туберкулезные больницы, кожно-венерологические больницы, психоневрологические больницы, кардиологические больницы и больницы экстренной медицинской помощи. На этом уровне были введены доплаты для увеличения базы финансирования. Хотя государственное финансирование по-прежнему является доминирующим источником финансирования, с пациентов все чаще взимается плата за услуги. Нет точной информации о процентной доле больничных расходов, финансируемых за счет доплат пациентов.

На национальном уровне крупные больницы, научно-исследовательские учреждения, а также центры оказывают третичную (высокоспециализированную) стационарную и специализированную амбулаторную медицинскую помощь. Все большее число этих больниц и учреждений переходит на "самофинансирование". Теоретически учреждения третичного уровня должны полностью самофинансироваться, за исключением максимум 20 процентов их расходов, которые государство оплачивает в обмен на оказание услуг

²³ См. Постановление Кабинета Министров № 54 от 5 февраля 1999 года "Об утверждении Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг) и о порядке формирования финансовых результатов"; Распоряжение Министерства здравоохранения № 880 от 25 января 2000 года; Приказ Министерства здравоохранения № 526 от 26 ноября 2007 года; Приказ Министерства здравоохранения № 161 от 31 мая 2010 года.

²⁴ См. Указ Президента Республики Узбекистан № УП-2107 от 10 ноября 1998 года "О Государственной программе реформирования системы здравоохранения Республики Узбекистан"; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 414 от 3 сентября 1999 года "О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций".

пациентам, включенным в особый список пациентов. Решения о включении пациентов в особый список принимаются как Минздравом, так и местными управлениями здравоохранения. Помимо основной государственной структуры оказания услуг, несколько других государственных учреждений, включая Министерство внутренних дел и Министерство обороны, осуществляют финансирование и управление параллельными сетями медицинского обслуживания для своих сотрудников и их семей.²⁵ На частный сектор приходится небольшой, но растущий сегмент оказания услуг здравоохранения. Частное медицинское страхование существует, но на него приходится лишь минимальная доля расходов на здравоохранение. Несколько крупных компаний частного сектора действительно финансируют и организуют медицинское обслуживание своих сотрудников. Аптеки и фармацевтическая цепочка поставок были в большинстве своем приватизированы. В 2018 году сектор здравоохранения включал 1165 больниц на 153 600 коек, из которых 566 больниц и 117 366 коек были государственными, а остальные – частными²⁶. Частные больницы обычно небольшие со средним числом 28 коек на одну больницу.²⁷

В настоящее время число коек в больницах почти в три раза меньше, чем в 1990 году, когда было более 120 коек на 10 тыс. населения. В абсолютных числах, число больничных коек сократилось с 183 тысяч в 1994 году до 153.6 тысяч в 2018 году. В результате обеспеченность населения больничными койками составляет 47 коек на 10 000 человек, что сопоставимо со средним показателем по странам ОЭСР, который составлял 47 коек в 2016 году (Всемирный банк, "Показатели мирового развития, Банк данных", 2020 год). В государственном секторе имеется в среднем 36 коек на 10 000 населения.

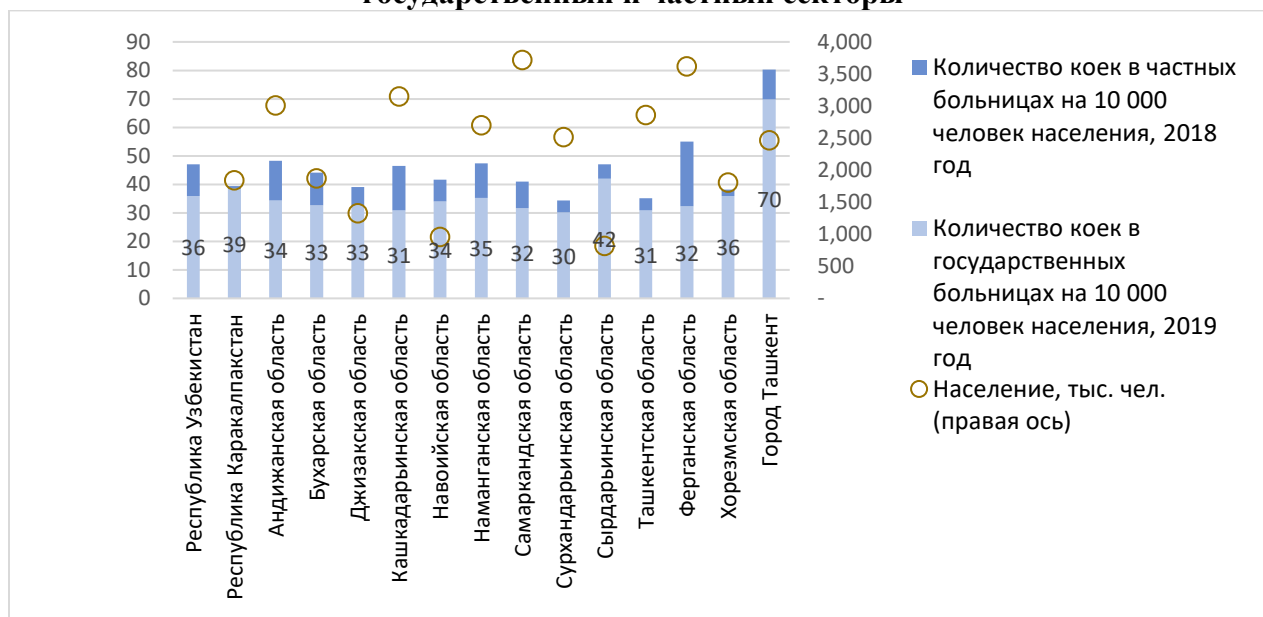
Различия между регионами умеренные: во всех регионах на 10 000 человек населения приходится от 30 до 42 государственных больничных коек, за исключением города Ташкента, где этот показатель выше (70 коек) из-за расположения в данном городе больниц третичного уровня (Рис. 2.9). Сурхандарьинская область сообщает о самой низкой обеспеченности населения больничными койками – 30 коек на 10 000 человек, в то время как Сырдарьинская область сообщает о самой высокой обеспеченности – 42 койки на 10 000 человек. В частном секторе наблюдаются более существенные региональные различия в обеспеченности больничными койками, чем в государственном секторе: обеспеченность койками в частных больницах на 10 000 человек населения колеблется от 1 койки в Республике Каракалпакстан до 23 коек в Ферганской области.

²⁵ Их расходы не включены в анализ, представленный в настоящем отчете, поскольку на момент его подготовки данные отсутствовали.

²⁶ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (www.stat.uz), по состоянию на 10 сентября 2020 года.

²⁷ Hellowell, Mark. 2022. "The Private Health Sector in Uzbekistan," PowerPoint presentation, World Bank (May 2022).

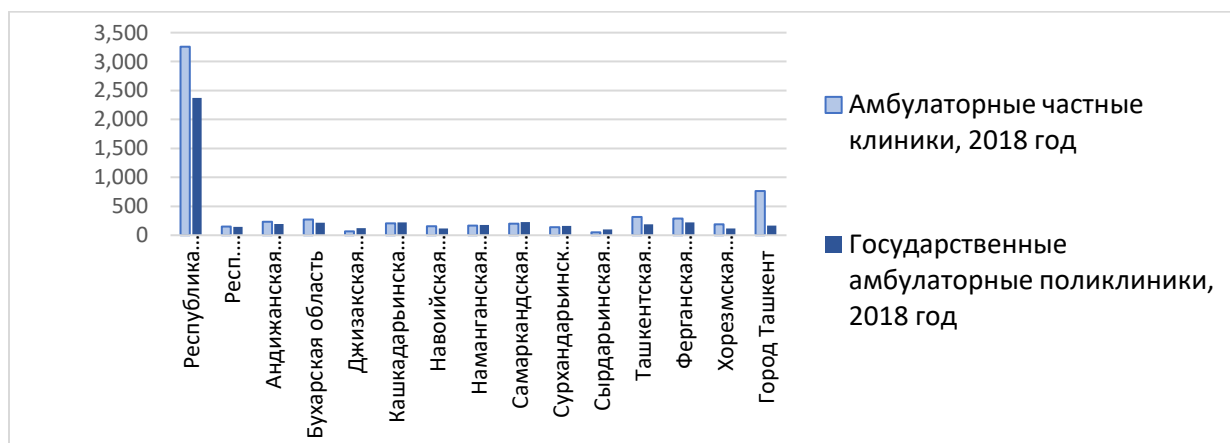
Рисунок 2.9: Количество больничных коек на 10 000 человек населения, государственный и частный секторы



Источник: Расчеты авторов на основе данных Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике (www.stat.uz), по состоянию на 10 сентября 2020 года, и данных Минздрава Узбекистана.

В 2018 году сектор здравоохранения включал 5 631 амбулаторные клиники, из которых 2 374 были государственными (система Минздрава) и 3 257 – частными (Рис. 2.10). Частные амбулаторные клиники сосредоточены в городе Ташкенте. Какой-либо дополнительной статистической информации о типе или размере учреждений в частном секторе не имеется.

Рисунок 2.10: Амбулаторные частные клиники и государственные амбулаторные поликлиники, 2018 год



Источник: Расчеты авторов на основе данных Минздрава Узбекистана.

Что касается людских ресурсов, то в Узбекистане относительно высокий показатель обеспеченности медсестрами и врачами. Согласно последним доступным статистическим данным за 2014 год, обеспеченность врачами составляет 24 врача на 10 000 человек населения, что на одном уровне с Польшей (24) и лишь несколько ниже, чем в Великобритании (28), США (26) и Бразилии (22), однако существенно ниже, чем в России (37). Обеспеченность медсестрами составляет 113 медсестер на 10 000 человек населения, что вдвое превышает показатели Польши (69) и России (85) и на одном уровне с Францией (115) и Швецией (118).²⁸

Политика и реформы в сфере здравоохранения

С середины 1990-х годов в Узбекистане проводились значительные реформы, в том числе в секторе здравоохранения, которые привели к реструктуризации системы ПМСП и развитию сети экстренной медицинской помощи. За последние 20 лет произошла постепенная, но тщательная перестройка системы оказания первичной медико-санитарной помощи. В сельских районах ранее многоуровневая система учреждений здравоохранения была заменена двухуровневой системой: сельские врачебные пункты являются первой точкой доступа, в то время как семейные поликлиники, связанные с районными больницами, оказывают более сложную амбулаторную помощь. В городских районах ранее разрозненная система отдельных поликлиник для мужчин, женщин и детей была реорганизована в городские семейные поликлиники, укомплектованные врачами общей практики (ВОП). За последние десять лет были предприняты усилия по модернизации инфраструктуры и обновлению оборудования в районных и городских медицинских объединениях, тем самым способствуя укреплению их потенциала для оказания услуг. В стране внедрен стандартизированный подход к подготовке ВОП, модернизирована инфраструктура и оборудование сельских учреждений ПМСП, а также расширен спектр медицинских услуг ПМСП. Минздрав разработал более 20 клинических протоколов для лечения заболеваний, на долю которых приходится значительная доля бремени болезней. В целом, реформы и инвестиции привели к повышению удовлетворенности населения улучшением услуг первичной медико-санитарной помощи²⁹ и повышению мотивации поставщиков медицинских услуг за счет улучшения условий труда, переподготовки и наличия дополнительных стимулов³⁰.

Была также реорганизована система экстренной медицинской помощи. Данная система включает в себя Республиканский центр, 12 региональных филиалов и 176 субфилиалов, услуги которых бесплатны. Реформы включали совершенствование функций сортировки и диспетчеризации пациентов, а также укрепление инфраструктуры и оборудования для оказания услуг³¹. Несмотря на достигнутый прогресс в улучшении доступа к экстренной медицинской помощи и повышении ее качества, вертикальная и раздельная система экстренной медицинской помощи увековечивает традицию

²⁸ Всемирная организация здравоохранения, "Хранилище данных Глобальной обсерватории здравоохранения (ГОЗ)", 2020 год. <https://apps.who.int/gho/data/node.home>.

²⁹ Обследование удовлетворенности пациентов показало, что с 2011 по 2019 год удовлетворенность пациентов первичным уровнем выросла с 82,7 процента до 90,7 процента, а вторичным уровнем - с 69,5 процента до 86,8 процента.

³⁰ Всемирный банк, "Отчет о завершении реализации и результатах Проекта по совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан", Вашингтон, округ Колумбия, ICR00004995, август 2020 года.

³¹ Там же.

медицинских узкоспециализированных больниц или отделений, что не является ни эффективным, ни с клинической точки зрения оптимальным. С другой стороны, население считает, что отделения экстренной медицинской помощи имеют превосходное оборудование и персонал, а также являются бесплатными, что приводит к чрезмерному использованию услуг экстренной медицинской помощи³².

Что касается финансирования, то осуществить реформы оказалось гораздо сложнее. Переход к самофинансированию государственных учреждений третичного уровня проходил гораздо медленнее, чем ожидалось. Давно запланированный пилотный проект по внедрению контрактов на основе объема и стоимости услуг в Ферганской области до сих пор не был запущен.

Планы реформ

Общие рамки правительственной реформы здравоохранения изложены в "Концепции развития системы здравоохранения Республики Узбекистан на 2019–2025 годы" и "Программе мер по реализации Концепции развития системы здравоохранения Республики Узбекистан в 2019–2021 годах". Концепция фокусируется на следующих трех основных целях:

- i. Увеличение ожидаемой продолжительности жизни путем улучшения результатов профилактики и лечения заболеваний и состояний, служащих причиной большинства случаев преждевременной смертности и инвалидности.
- ii. Реформирование системы финансирования и организации здравоохранения для обеспечения равного доступа к медицинской помощи, финансовой защищенности населения и справедливого распределения ресурсов.
- iii. Усиление потенциала органов управления здравоохранением, повышение роли и ответственности их руководителей для реализации задач Концепции и улучшения качества медицинской помощи населению республики.

Правительство Узбекистана заявило о своем намерении внести радикальные изменения в систему финансирования здравоохранения. Реформы системы финансирования здравоохранения изложены в Указе Президента № УП-5590 от 7 декабря 2018 года "О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан" (Вставка 2.1). В этом указе предусматривается следующее:

- i. С 1 апреля 2019 года в некоторых регионах на экспериментальной основе будет внедрена система финансирования за "пролеченный случай" по клиничко-затратным группам.
- ii. С 1 апреля 2020 года новые механизмы финансирования будут поэтапно распространены во все регионы.
- iii. С 1 июля 2019 года будет введен механизм смешанного финансирования в стационарных учреждениях регионального и районного (городского)

³² М. Ахмедов, Р. Азимов, З. Муталова, Ш. Гусейнов, Е. Цой и Б. Речел, "Узбекистан: Обзор системы здравоохранения", Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, Том 16, № 5, 2014 год

- уровней здравоохранения. Лечение, не входящее в объем гарантированной бесплатной медицинской помощи, будет осуществляться на платной основе.
- iv. С 1 января 2021 года будет поэтапно внедряться обязательное медицинское страхование.

Вставка 2.1: Правовая реформа в сфере здравоохранения

Совершенствование системы финансирования здравоохранения:

1. Поэтапное внедрение системы оплаты медицинских услуг за "пролеченный случай" по клинико-затратным группам и новых механизмов подушевого финансирования, предусматривающей:
 - проведение мероприятий по выравниванию региональной бюджетной обеспеченности первичной медико-санитарной помощи за счет внедрения единого подушевого норматива финансирования с дифференцированными поправочными коэффициентами, учитывающих региональные особенности, тип учреждений, плотность населения и другие факторы;
 - переход на современные способы оплаты услуг специализированной медицинской помощи за "пролеченный случай" по клинико-затратным группам в республиканских, региональных и районных (городских) лечебно-профилактических учреждениях;
 - переход к системе заключения контрактов на оказание медицинских услуг по программам гарантированной государством бесплатной медицинской помощи с государственными и частными поставщиками медицинских услуг.
2. Создание национальной системы счетов здравоохранения с целью учета расходов на здравоохранение и организации доказательной базы для принятия обоснованных стратегических решений, а также поддержки внедрения программ обязательного медицинского страхования.
3. Создание Фонда обязательного медицинского страхования, аккумулирующего и распределяющего финансовые средства по программам обязательного медицинского страхования.
4. Внедрение специальных программ обязательного медицинского страхования для целевых контингентов пациентов и целевых видов медицинской помощи во всех регионах республики на основе расчета гарантированных объемов медицинских услуг и формирования клинико-затратных групп.
5. Введение программ мотивации граждан, обеспечивающих рациональное использование медицинских ресурсов и заинтересованность в сохранении и укреплении собственного здоровья.
6. Поэтапное обеспечение всеобщего охвата граждан республики обязательным медицинским страхованием.

Источник: Выдержки из Указа Президента Республики Узбекистан № УП-5590 от 7 декабря 2018 года "О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан", Приложение № 1. Концепция развития системы здравоохранения Республики Узбекистан на 2019–2025 годы

В настоящее время продолжается разработка мер политики, инструментов и механизмов, которые будут необходимы для реализации видения правительства. Пилотное внедрение и развертывание механизма обязательного медицинского страхования были отложены, отчасти из-за проблем, вызванных эпидемией COVID-19. Однако по состоянию на декабрь 2020 года правительство приняло ряд законов, направленных на поэтапное внедрение новой модели медицинского обслуживания на первичном уровне.

Бюджет на 2021 год предусматривает большой пакет финансирования в секторе здравоохранения. В рамках программы "Сельский врач" более тысячи врачей, работающих в отдаленных районах, получают материальную помощь и будут обеспечены служебным жильем. Ожидается также, что частные медицинские организации, получающие гранты, будут оказывать первичную медико-санитарную и специализированную медицинскую помощь в отдаленных районах и проводить скрининги социально уязвимых слоев населения. Около 47 медицинских колледжей будут ежегодно выпускать более 20 000 молодых специалистов среднего звена, обладающих профессиональными навыками в нескольких областях медицины. Медицинским работникам среднего звена также будет разрешено самостоятельно заниматься "сестринской деятельностью". Из госбюджета на 2021 год запланировано 250 млрд. сумов на диагностические и лечебные процедуры в области онкогематологических и неизлечимых заболеваний. Более 5 000 пациентов с острой почечной недостаточностью впервые будут охвачены бесплатными услугами гемодиализа, а из бюджета будет выделено 140 млрд. сумов. Кроме того, в областных больницах планируется создание специальных отделений для диагностики и лечения эндокринных заболеваний. Будет создано 35 межрайонных центров по лечению хронических сердечно-сосудистых заболеваний, что должно помочь снизить уровень смертности и инвалидности за счет оказания оперативной и квалифицированной медицинской помощи при инфарктах и инсультах. Начиная с 2021 года дети в возрасте до 15 лет и беременные женщины будут бесплатно получать витамины 7 видов (с йодом, железом, фолиевой кислотой, витаминами) и лекарства от паразитарных заболеваний, правительство надеется снизить заболеваемость анемией на 25 процентов. Эти меры охватят 11 млн. человек в 2021 году и 17 млн. человек в 2022 году, при этом на эти цели запланировано 100 миллиардов сумов. В то же время одним из важных приоритетов является широкое утверждение здорового образа жизни среди населения, особенно молодежи, дальнейшая популяризация физической культуры и спорта. В 2021 году на спортивное оборудование для спортивных сооружений в 16 000 детских садах и школах выделено 100 млрд. сумов. Кроме того, во всех городах и областных центрах будут проложены специальные пешеходные и велосипедные дорожки.

Меры по борьбе с пандемией коронавируса останутся приоритетными в 2021 году. В госбюджете на 2021 год зарезервировано около 3 триллионов сумов, в том числе на вакцинацию населения от коронавирусной инфекции. 200 млн. долл. США будут потрачены на улучшение материально-технического обеспечения санитарно-эпидемиологической службы, создание современных лабораторий, расширение спектра дистанционных услуг, оказываемых медицинскими учреждениями, внедрение электронного документооборота в клиниках и больницах, телемедицинских технологий и расширение возможностей диагностики и лечения в областях, укрепление сектора первичной медико-санитарной помощи, особенно в селах и махаллях.

На повестке дня также стоят дополнительные системные реформы, касающиеся предоставления услуг первичной медико-санитарной помощи. Вместо врачей общей практики в учреждениях первичной медико-санитарной помощи будут организованы медицинские бригады, состоящие из семейного врача и пяти фельдшеров. В каждой махалле будет внедрена отдельная система работы с детьми в возрасте до 5 лет, женщинами детородного возраста и беременными женщинами, инвалидами, а также лицами, подверженными риску сердечно-сосудистых, онкологических и эндокринных заболеваний. Будет пересмотрен перечень бесплатных медицинских услуг и лекарственных средств, предоставляемых государством, и поэтапно будет создана система гарантированного обеспечения населения лекарственными средствами. Кроме того, будут открыты 315 центров семейных врачей и 85 семейных клиник с целью дальнейшего охвата населения учреждениями первичной медико-санитарной помощи в 2021-2023 годах.

Ключевые вызовы

Важнейшими проблемами Узбекистана в сфере государственных расходов на здравоохранение являются низкий уровень государственных расходов, эффективность расходов и отсутствие финансовой защиты населения в случае болезни. В данном разделе приводятся фактические данные о последних двух проблемах и определены структурные причины, лежащие в их основе. Концепция эффективности, используемая в настоящем отчете, основана на управлении ресурсами, выделяемыми на производство услуг здравоохранения. Мы рассматриваем следующие два ключевых процесса: (а) оптимизация распределения финансовых ресурсов; и (б) закупка и комбинация физических ресурсов. Система здравоохранения достигает *эффективности распределения ресурсов*, если она расставляет приоритеты в своих ресурсах таким образом, чтобы максимизировать благосостояние населения, включая охват услугами и финансовую защиту от катастрофических расходов на медицинское обслуживание. Это включает в себя анализ расходов в разбивке по типам поставщиков медицинских услуг, производственным факторам, а также механизмам оплаты и заключения контрактов. С другой стороны, она достигает *технической эффективности*, если закупает и комбинирует свои факторы таким образом, чтобы невозможно было еще больше увеличить объем предоставляемых ею услуг без повышения их стоимости. В данном отчете мы рассмотрим структуру больничной сети и стимулы для поставщиков медицинских услуг по эффективной трансформации их ресурсов в оказание услуг. Вкупе эти два набора процессов эффективности определяют равенство охвата, качество услуг здравоохранения для населения и финансовую защиту. В отсутствие информации о качестве медицинской помощи, мы рассматриваем равенство расходов и доступа к услугам с точки зрения географических и социально-экономических групп населения, а также финансовой защиты.

Эффективность распределения ресурсов: государственные расходы на здравоохранение в разбивке по типам поставщиков медицинских услуг

Модель, которую страны используют для оказания медицинской помощи, оказывает огромное влияние на здоровье их населения, а также на финансовую устойчивость системы здравоохранения. В идеале услуги здравоохранения должны управляться и предоставляться

на интегрированной основе, чтобы люди получали комплекс услуг по укреплению здоровья, профилактике заболеваний, диагностике, лечению, реабилитации и паллиативной помощи, которые отвечают их потребностям на протяжении всей их жизни. Вместо сосредоточения исключительно на заболевании, лечение должно быть ориентировано на человека, то есть учитывать многочисленные потребности человека в медицинской помощи и социальные детерминанты этих потребностей. Место расположения услуг (как с точки зрения географии, так и с точки зрения типа учреждения) должно обеспечивать баланс между доступностью и стоимостью: в целом, медицинская помощь должна предоставляться на уровне первичной медико-санитарной помощи или, когда это возможно, амбулаторно, а больницы должны быть сосредоточены на экстренной комплексной медицинской помощи. В довершение ко всему, комплексная медицинская помощь требует высокого уровня координации: между поставщиками медицинских услуг на разных уровнях оказания медицинской помощи, между поставщиками медицинских услуг отдельным пациентам и между медицинскими, социальными службами и службами по уходу за пожилыми людьми (Рис. 2.11).

Рисунок 2.11: Строительные блоки комплексной, ориентированной на пациента помощи



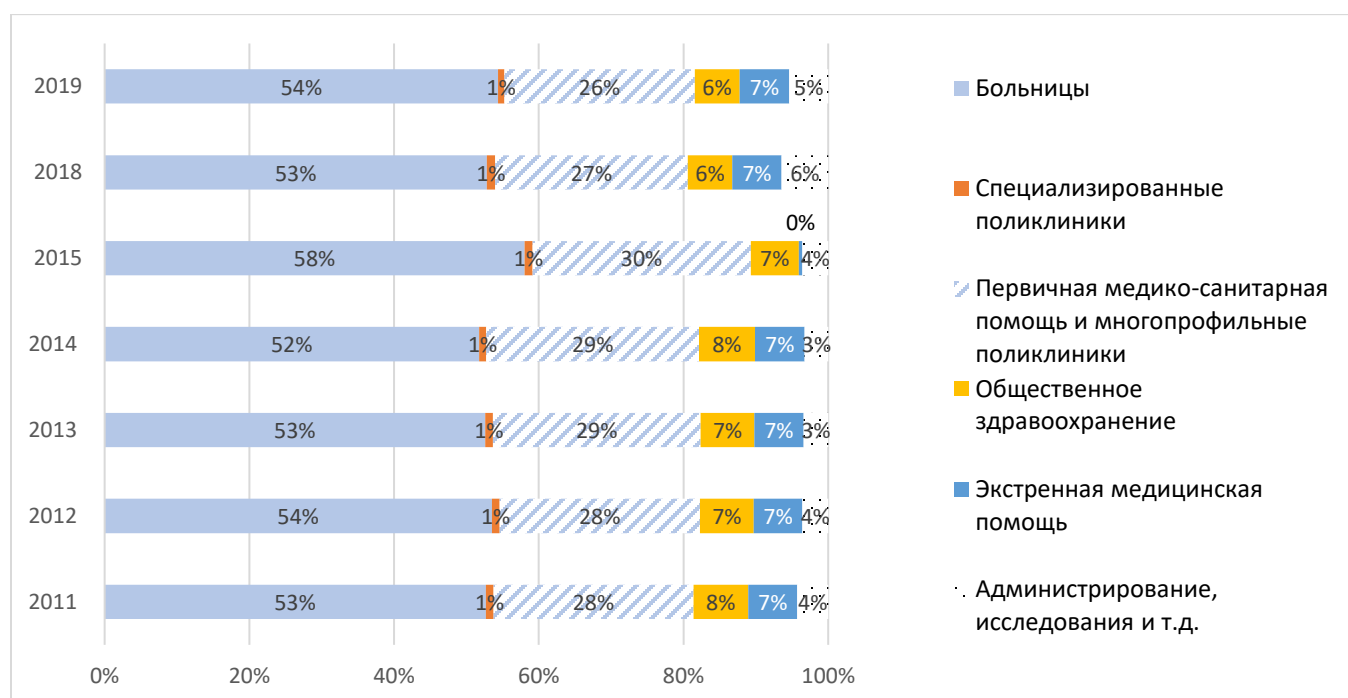
В начале 2000-х годов в Узбекистане произошел заметный сдвиг государственных расходов в сторону амбулаторной помощи: доля расходов на больничную помощь заметно снижалась до 2012 года, а затем стабилизировалась. В период с 1998 по 2010 год доля общих государственных расходов на больницы (включая экстренную медицинскую помощь) неуклонно снижалась с 72 до 58 процентов. Доля расходов на больницы и экстренную медицинскую помощь держится стабильно на уровне около 60 процентов от бюджета. (Рис. 2.12)^{33,34} В целом, доля расходов на больницы выглядит

³³ По данным за 2015 год, похоже, что услуги экстренной помощи, вероятно, были включены в больничные расходы; однако, по данным, доступным Всемирному банку, невозможно отделить расходы на услуги экстренной помощи от других больничных расходов.

³⁴ Согласно оценке Обзора государственных расходов Всемирного банка за 2005 год, две трети расходов приходится на больницы. Хотя никаких дополнительных сведений нет, данная оценка, вероятно, включала экстренные услуги, на которые приходилось около 7 процентов расходов.

несколько высокой, но не слишком высокой. В двух обзорах финансирования, проведенных по заказу Минздрава, утверждается, что сдвиг в сторону амбулаторного лечения застопорился в последнее десятилетие из-за нескольких факторов. Во-первых, сокращение числа больниц и больничных коек не сопровождалось эквивалентным сокращением медицинского персонала, на который приходится большая часть расходов. Во-вторых, экономия от сокращения числа больниц и больничных коек, как правило, перенаправлялась на расширение сети экстренной медицинской помощи, а не на поставщиков амбулаторной первичной медико-санитарной помощи. Однако у нас нет достаточных данных для подтверждения этих гипотез в данном Обзоре государственных расходов.

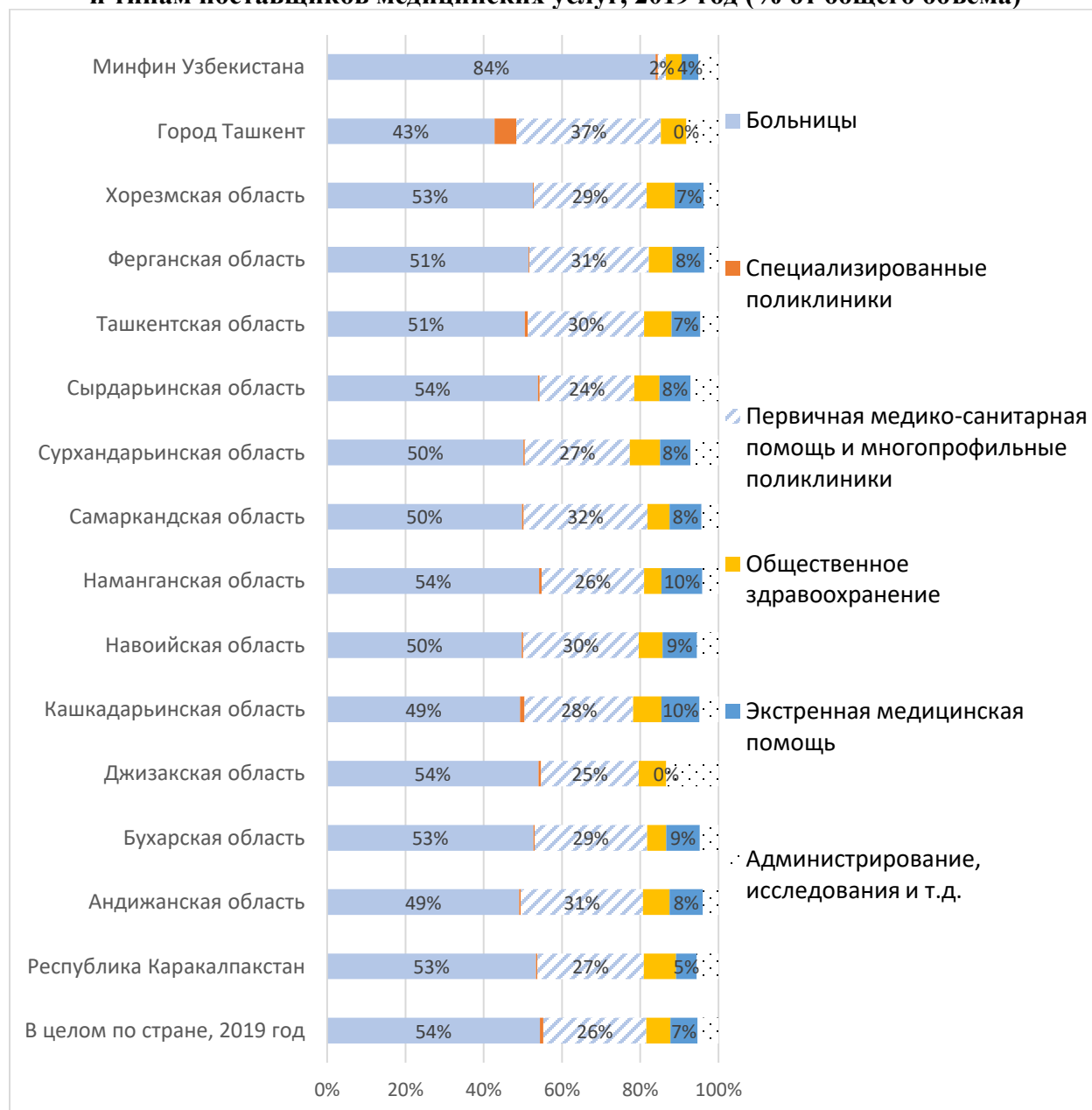
Рисунок 2.12: Государственные расходы на здравоохранение в разбивке по типам поставщиков медицинских услуг, 2011-2019 гг. (отдельные годы)



Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана

Межрегиональные различия в расходах на больницы незначительны. За исключением города Ташкента, все регионы выделяют на больницы от 49 до 54 процентов государственного бюджета здравоохранения (Рис. 2.13).

Рисунок 2.13: Государственные расходы на здравоохранение в разбивке по регионам и типам поставщиков медицинских услуг, 2019 год (% от общего объема)



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка по данным из Министерства финансов Узбекистана.
Примечания: Расходы Минфина относятся к центральному бюджету здравоохранения. Региональные расходы включают расходы в городах и районах каждого региона. Источник: Разработка авторов на основе данных Минфина Узбекистана.

Даже в районных и городских бюджетах, которые являются основными распорядителями госбюджетных средств на первичную медико-санитарную помощь, больницы расходуют такую же долю бюджета, как амбулаторные учреждения первичной медико-санитарной помощи и многопрофильные поликлиники. Из районных и городских бюджетов также выделяются значительные средства на экстренную

медицинскую помощь, но практически ничего не выделяется на государственные функции здравоохранения, которые финансируются по вертикали (Таблица 2.1). С институциональной точки зрения консолидация бюджетов первичной медико-санитарной помощи и центральных районных больниц в рамках районных или городских медицинских объединений вряд ли способствовала улучшению тенденции к приоритизации расходов на больницы. Районные медицинские объединения, как правило, возглавляет главный врач центральной районной больницы, у которого есть стимул и возможности оказывать давление для приоритизации этой больницы в ущерб первичной медико-санитарной помощи. Увеличение расходов на амбулаторное лечение потребует четких правил распределения средств в рамках более широкого пересмотра системы финансирования первичной медико-санитарной помощи.

Таблица 2.1: Государственные расходы на здравоохранение в разбивке по типам поставщиков медицинских услуг и уровням бюджета, 2019 год (% от общего объема)

Тип расходов	Всего	Республиканский бюджет	Областные бюджеты	Районные и городские бюджеты
Больницы	54%	84%	61%	45%
Специализированные поликлиники	1%	1%	2%	1%
Первичная медико-санитарная помощь и многопрофильные поликлиники	26%	2%	1%	45%
Общественное здравоохранение	6%	4%	18%	0%
Экстренная медицинская помощь	7%	4%	3%	9%
Администрирование, исследования и т.д.	5%	5%	14%	0%

Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана

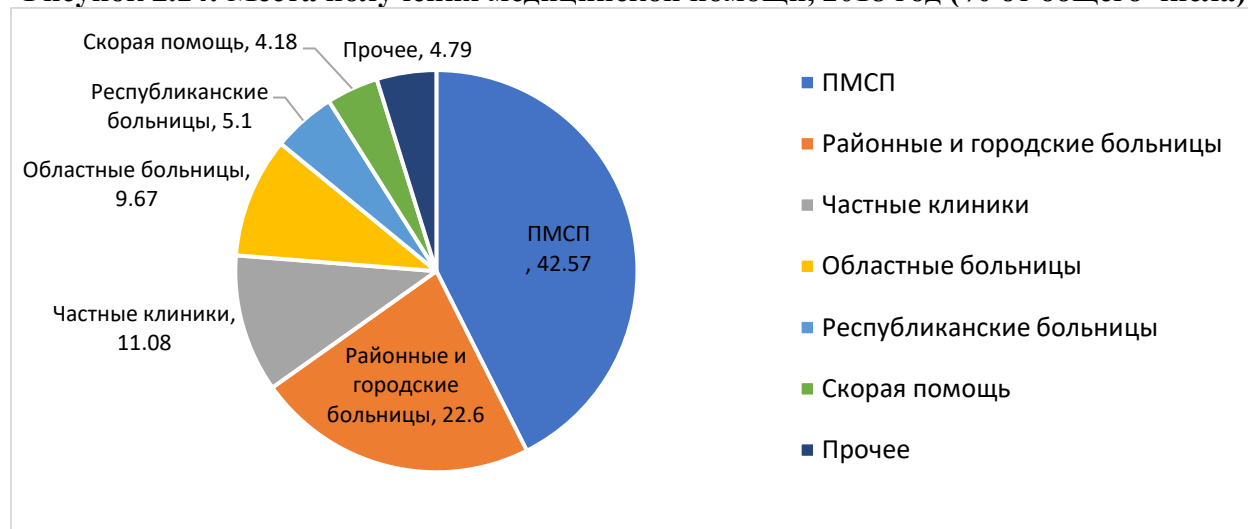
Чтобы понять распределение расходов между больничной и первичной медико-санитарной помощью, нам нужно смотреть не только на государственные расходы, но и на общие расходы на здравоохранение, включая платежи из собственных средств населения, предприятий и ННО. По подсчетам Национальных счетов здравоохранения за 2018 год, в 2014 году примерно 40 процентов общих расходов на здравоохранение пошли на стационарное лечение, а 31 процент – на медицинские товары (в основном лекарственные препараты)³⁵. Таким образом, процентная доля общих (государственных и частных) расходов на здравоохранение, направляемых на больницы, значительно ниже, чем процентная доля только государственных расходов на больницы. Для сравнения: доля направляемых на больницы текущих расходов на

³⁵ Г. Арипова и Н. Айго, "Проект по совершенствованию системы здравоохранения Узбекистана (Здоровье-3): Разработка и внедрение Национальных систем счетов здравоохранения (ННА) на основе SHA 2011. Второй отчет". Ташкент, Узбекистан, 2019 год. [Онлайн]. Доступно по ссылке: <https://www.minzdrav.uz/projects/detail.php?ID=56482>.

здравоохранение в государствах-членах Европейского союза в среднем составила 36,3 процента, с диапазоном от 46,2 процента в Хорватии до 28,3 процента в Германии³⁶.

Пациенты в Узбекистане продолжают отдавать предпочтение больницам и машинам скорой помощи для получения медицинской помощи, а использование ПМСП и амбулаторных поликлиник является неоптимальным. Среди населения, получившего медицинскую помощь в течение последних 30 дней, только в 42,6 процентах случаев последним местом получения медицинской помощи были учреждения ПМСП и амбулаторные поликлиники. (Рис. 2.14). На скорую помощь приходится более 4 процентов проведенных в последнее время консультаций.

Рисунок 2.14: Места получения медицинской помощи, 2018 год (% от общего числа)



Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год). Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. [Онлайн]. Доступно по ссылке: <https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/l2cu>.

Примечания: Система ПМСП включает в себя как сельские врачебные пункты, так и поликлиники.

Эффективность распределения ресурсов: Экономическая структура государственных расходов на здравоохранение (производственные факторы)

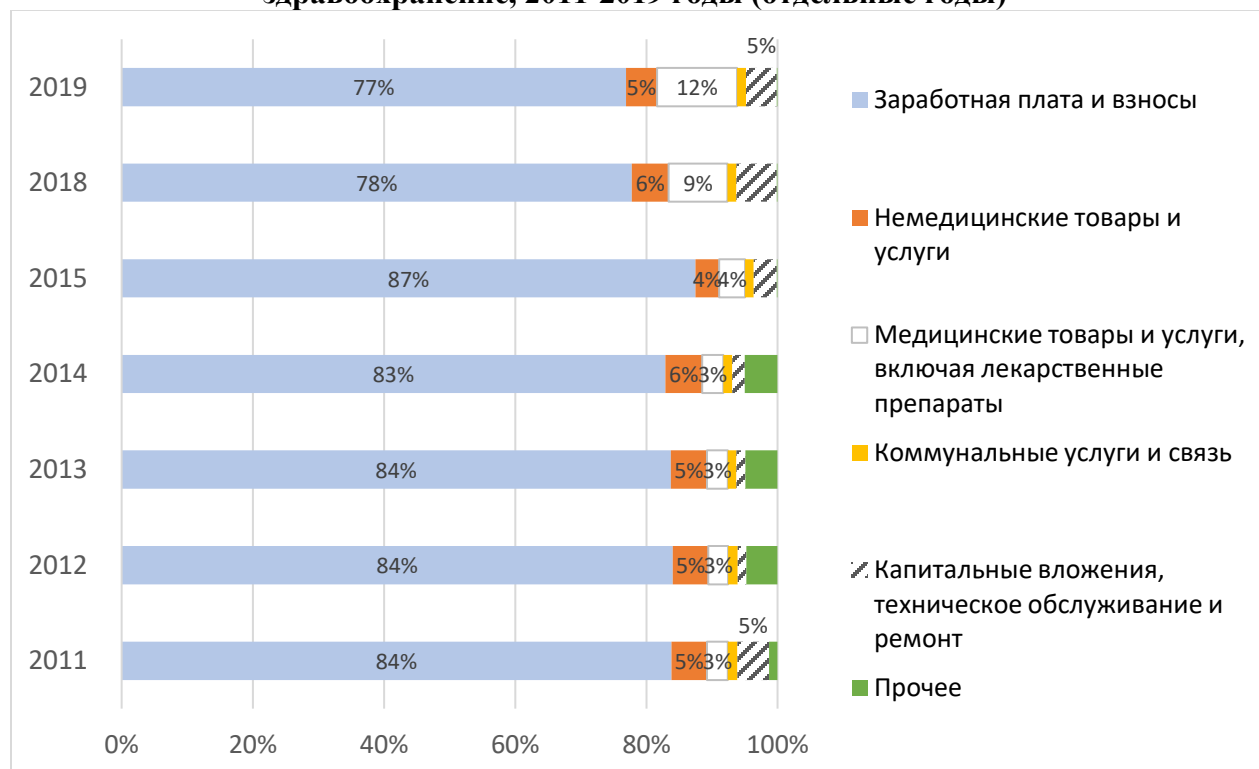
Основными факторами в производстве услуг здравоохранения являются людские ресурсы (клинические и неклинические), медицинские товары (включая лекарственные препараты, медицинские расходные материалы, медицинское оборудование), медицинские услуги (такие как услуги сторонних лабораторий), немедицинские товары (такие как мебель, компьютеры), немедицинские услуги (такие как услуги сторонних организаций по обучению, прачечному обслуживанию, охране или материально-техническому обеспечению), коммунальные услуги и связь, а также инфраструктура (включая капитальные вложения и

³⁶ ЕВРОСТАТ, Статистика расходов на здравоохранение, 2020 год. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics#Healthcare_expenditure_by_function.

ремонт, техническое обслуживание и ремонт). Многие страны борются с непропорционально высокими расходами на заработную плату в системе здравоохранения, которые "вытесняют" расходы на другие важнейшие факторы. В таких условиях работники здравоохранения не могут оказывать высококачественные услуги из-за устаревшей инфраструктуры, оборудования и подготовки, а также отсутствия расходных материалов и лекарств. Между тем, бремя обеспечения необходимыми расходными материалами и лекарственными препаратами ложится на пациентов и приводит к высоким частным платежам из собственных средств.

В Узбекистане доля государственных расходов на людские ресурсы очень высока, хотя имеются данные об увеличении расходов по другим категориям. В период с 2011 по 2019 годы расходы на заработную плату в системе здравоохранения сократились с 84 до 77 процентов от государственных расходов на здравоохранение (Рис. 2.15) По мере сокращения расходов на заработную плату государственные расходы на медицинские товары и услуги увеличились с 3 процентов в 2015 году до 12 процентов в 2019 году, что является положительной тенденцией. Расходы на капитальные вложения, техническое обслуживание и ремонт составляли менее 6 процентов государственных расходов в большинстве лет с 2011 года и практически отсутствовали в период с 2012 по 2014 год.

Рисунок 2.15: Экономическое распределение государственных расходов на здравоохранение, 2011-2019 годы (отдельные годы)



Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана.

Большинство местных организаций выделяют более 80 процентов своего бюджета здравоохранения на оплату персонала, при этом в некоторых регионах, включая Хорезмскую, Ферганскую, Ташкентскую и Кашкадарьинскую области, расходы превышают 85

процентов (Рисунок 2.16) "Вытеснение" расходов, не связанных с персоналом, резко выражено в районных и городских бюджетах, где 86 процентов расходов составляют расходы на персонал. (Таблица 2.2) С учетом того, что этот уровень, в частности, отвечает за первичную медико-санитарную помощь, очевидно, что в первичной медико-санитарной помощи, предоставляемой государством, существует острая нехватка бюджетного пространства для медицинских и немедицинских товаров, лекарств и оборудования.

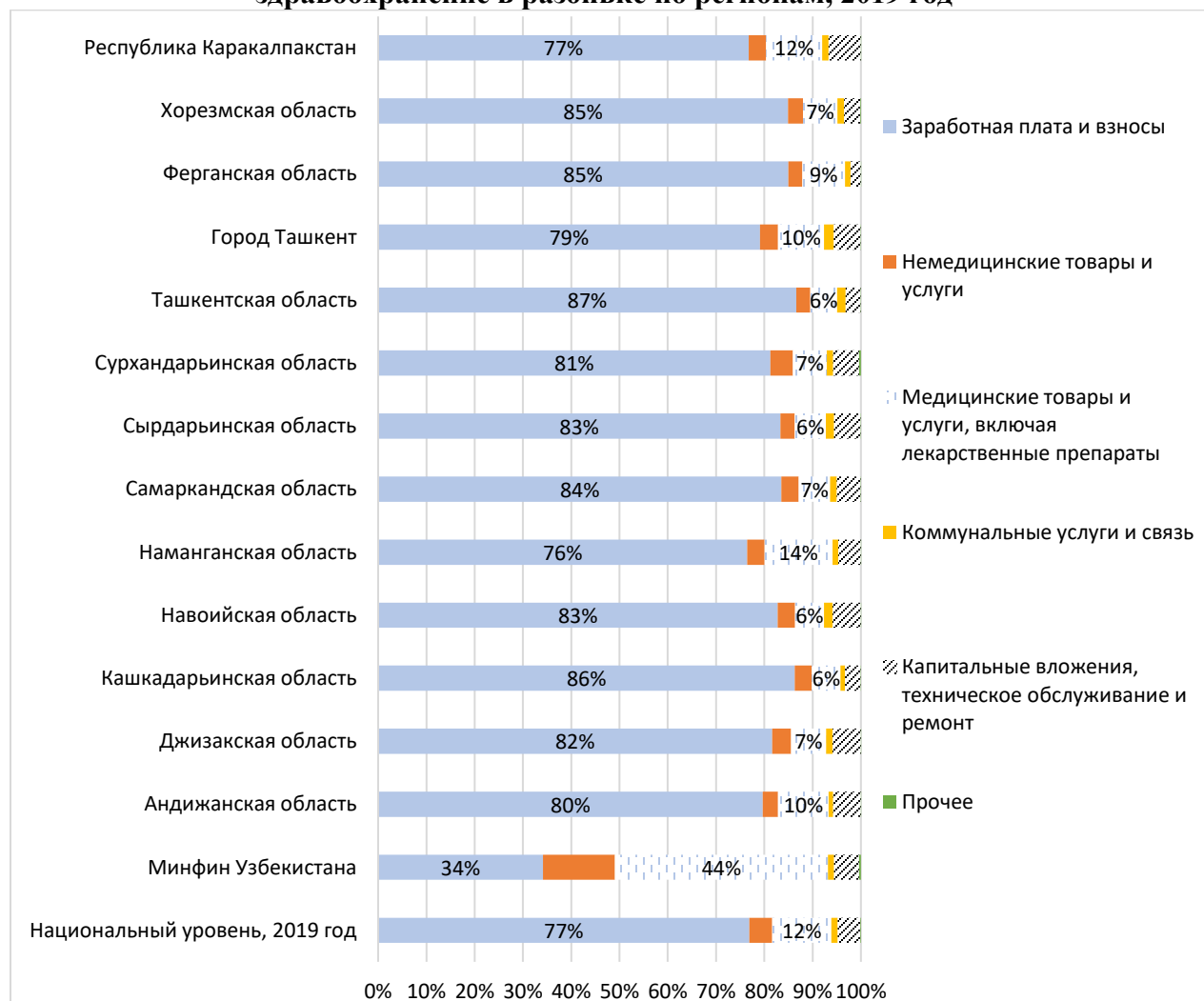
Высокая доля расходов на персонал контрастирует с общим мнением о том, что оплата труда работников здравоохранения в Узбекистане низкая – слишком низкая, чтобы мотивировать медицинских работников предоставлять высококачественные услуги. Однако здесь нет никакого противоречия: Численность персонала в Узбекистане относительно высока, а в некоторых случаях даже сопоставима со странами с высоким уровнем дохода, в то время как государственные расходы на здравоохранение значительно ниже в процентном отношении к ВВП. Это может быть только при низком уровне заработной платы.

Низкие наблюдаемые расходы на лекарственные средства в региональных, районных и городских бюджетах можно объяснить с точки зрения структуры и конъюнктуры. С точки зрения структуры большинство амбулаторных лекарств исключены из гарантированного государством объема медицинской помощи для большинства пациентов, поэтому местные бюджеты не правомочны выделять на них средства. С точки зрения конъюнктуры расходы на лекарства носят более дискреционный характер, чем расходы на людские ресурсы. В случае увеличения расходов на людские ресурсы (например, из-за увеличения в централизованном порядке шкалы заработной платы), районам и городам легче сократить расходы на лекарства и расходные материалы, чем расходы на людские ресурсы, что потребовало бы увольнения персонала.

Включение стационарных лекарственных препаратов и одновременное исключение амбулаторных лекарственных препаратов негативно сказываются на эффективности и качестве медицинских услуг. Лекарственные препараты включаются только в том случае, если они связаны со стационарным лечением, которое входит в гарантированный государством объем медицинской помощи, или с амбулаторным лечением определенных заболеваний и уязвимых категорий населения. Это порождает два вида неэффективности. Во-первых, у пациентов и персонала есть соблазн заменять амбулаторное лечение стационарным, чтобы получить доступ к лекарствам, включенным в гарантированный государством объем медицинской помощи. Во-вторых, требование от пациентов платить из собственных средств за жизненно необходимые, высокоэффективные с точки зрения затрат лекарственные препараты приводит к их неоптимальному использованию. В других странах было продемонстрировано, что это приводит к предотвратимому ухудшению хронических заболеваний, осложнениям острых заболеваний и предотвратимым госпитализациям³⁷. В целом, включение ключевых амбулаторных лекарственных препаратов способствовало бы предотвращению инвалидизации и потери производительности и позволило бы сэкономить средства государственного бюджета, расходующиеся на ненужные госпитализации.

³⁷ Д. Прабхакаран и др., "Сердечно-сосудистые, респираторные и связанные с ними расстройства: Ключевые идеи и основные мероприятия по снижению их бремени в странах с низким и средним уровнем дохода", в публикации "Сердечно-сосудистые, респираторные и связанные с ними расстройства" серии "Приоритеты в борьбе с болезнями", 3-е издание, том 5, 9 томов, СिएТЛ, Вашингтон: Вашингтонский университет, 2017 год.

Рисунок 2.16: Экономическое распределение государственных расходов на здравоохранение в разбивке по регионам, 2019 год



Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана.

Таблица 2.2: Экономическое распределение государственных расходов на здравоохранение в разбивке по уровням бюджета, 2019 год (в процентах)

	ВСЕГО	РЕСПУБЛИКАНСКИЙ БЮДЖЕТ	ОБЛАСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ	РАЙОННЫЕ И ГОРОДСКИЕ БЮДЖЕТЫ
ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА И ВЗНОСЫ	77	34	75	86
НЕМЕДИЦИНСКИЕ ТОВАРЫ И УСЛУГИ	5	15	6	2
МЕДИЦИНСКИЕ ТОВАРЫ И УСЛУГИ, ВКЛЮЧАЯ ЛЕКАРСТВЕННЫЕ ПРЕПАРАТЫ	12	44	11	7
КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ И СВЯЗЬ	1	1	2	1
КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ, ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ И РЕМОНТ	5	5	6	4
ПРОЧЕЕ	0	0	0	0

Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана.

Техническая эффективность: Механизмы оплаты и заключения контрактов

Работники здравоохранения, на долю которых приходится наибольшая доля расходов на всех уровнях, получают заработную плату. Их вознаграждение должно соответствовать строгим государственным нормативам, которые зависят от типа должности и квалификации. Хотя указом президента от 2005 года предусматривалась возможность стимулирования работников здравоохранения, нет никаких доказательств того, что этот механизм использовался на практике для поощрения работников здравоохранения за их результаты работы. В настоящее время отсутствует информация о производительности труда персонала в рамках всей государственной системы.

Теоретически финансирование системы первичной медико-санитарной помощи осуществляется на подушной основе; однако внедрение подушной системы практически провалилось. Подушная система не функционирует таким образом, чтобы способствовать управленческой автономии и ответственности за управление медицинским обслуживанием охваченного населения, что традиционно рассматривается в качестве основных сильных сторон этого способа финансирования системы первичной медико-санитарной помощи. Когда в начале 2000-х годов была впервые введена подушная система оплаты, для каждого сельского врачебного пункта были созданы отдельные юридические лица, обладающие автономией в отношении исполнения бюджета. Однако размеры оплаты труда персонала, включая повышения заработной платы, по-прежнему устанавливались на центральном уровне. Учитывая, что расходы на заработную плату составляют около 90 процентов бюджетов уровня первичной медико-санитарной помощи, возможности для корректировки расходов на местном уровне в соответствии с потребностями населения были практически равны нулю. Начиная с 2007 года финансовое планирование и контроль за бюджетами здравоохранения были переданы от учреждений здравоохранения обратно финансовым органам и включены в казначейскую систему. Разделение между финансовым управлением бюджетами здравоохранения и деятельностью в области

здравоохранения сохраняется и по сей день³⁸. В 2016 году функционирование (и юридические лица) пунктов первичной медико-санитарной помощи были объединены в рамках юридических лиц районных и городских медицинских объединений. Эти объединенные учреждения находятся под руководством главного врача районной центральной больницы или городской больницы. Кроме того, отсутствуют механизмы или стимулы для обеспечения достаточного финансирования амбулаторных учреждений, защищающие их от "расходования" ресурсов, что характерно для смешанной структуры больницы и ПМСП. Последствия этой организационной структуры для эффективности финансирования первичной медико-санитарной помощи очевидны из Таблицы 2.1: в районных и городских медицинских объединениях больницы тратят такую же долю бюджета, как амбулаторные учреждения первичной медико-санитарной помощи и многопрофильные поликлиники.

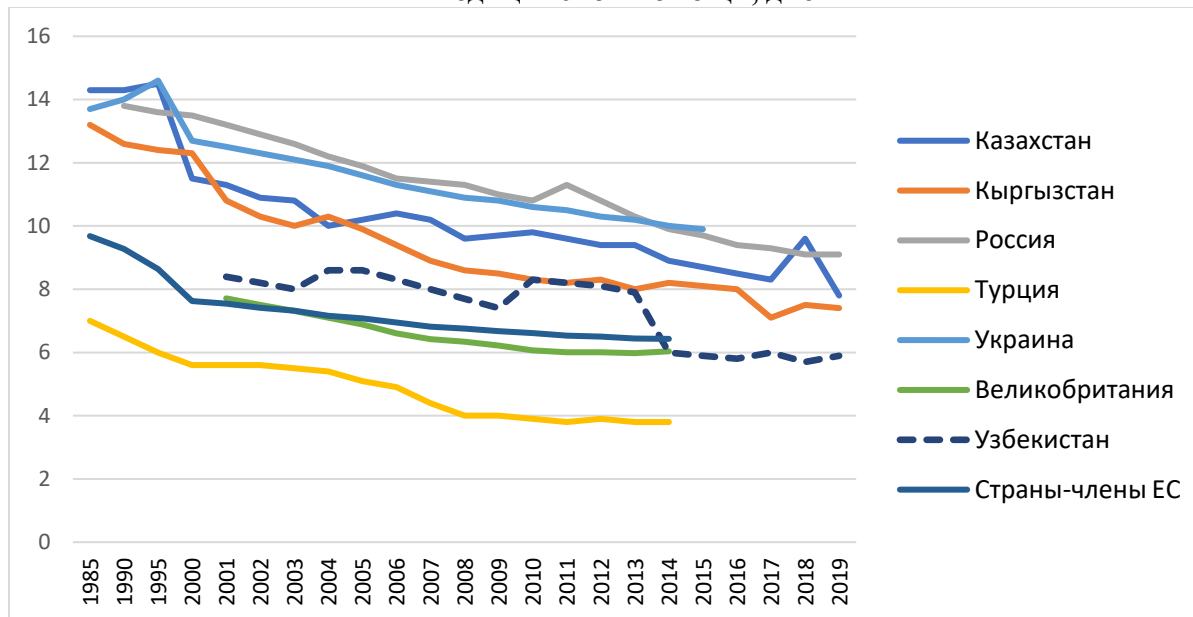
Существующие механизмы финансирования больниц не способствуют повышению эффективности их работы. Стационарная медицинская помощь на областном и национальном уровнях оплачивается из бюджетов, которые основаны на требуемом количестве коек.³⁹ Установленные нормы в отношении численности персонала определяют требуемое количество и тип персонала для требуемого количества коек, что в свою очередь во многом определяет бюджет больниц, поскольку расходы на персонал составляют наибольшую долю такого бюджета. Требуемое количество коек определяется на основе исторических данных, а также показателей занятости коек. У больниц, которые имеют неэффективно высокое количество коек, нет стимула сокращать это количество, поскольку сокращение коек приведет к сокращению бюджета финансирования больницы. Кроме того, у больниц есть стимул не выписывать своевременно пациентов или не сокращать количество ненужных госпитализаций – это снижает уровень занятости коек и ставит под сомнение обоснованность сохранения больницами количества своих коек. Имеющиеся статистические данные показывают, что средняя продолжительность пребывания в больницах экстренной медицинской помощи в Узбекистане соответствует среднему показателю по странам ЕС, в то время как показатель занятости коек намного выше (Рис. 2.17 и Рис. 2.18). Хотя высокий показатель занятости коек может быть результатом высокого спроса на медицинские услуги и отсутствия свободных коек, это маловероятно, учитывая, что количество коек на душу населения всего на 20 процентов ниже, чем в странах ЕС, а население Узбекистана моложе, чем в среднем по странам ЕС. Наоборот, это, вероятно, указывает на ненужные госпитализации при заболеваниях, которые следует лечить амбулаторно (например, операции, требующие госпитализации только в дневное время) или на уровне первичной медико-санитарной помощи. В больницах по-прежнему существуют "терапевтические отделения", которые не лечат острые заболевания, но принимают пациентов с хроническими заболеваниями в течение длительного периода. В соответствии с планом оптимизации больниц эти койки должны быть перераспределены между различными типами учреждений или услуг, такими как долгосрочная и паллиативная медицинская помощь. В целом, отсутствие подтвержденных и сопоставимых

³⁸ "Анализ государственных расходов на здравоохранение Республики Узбекистан: Создание финансового механизма для эффективной реализации Концепции развития здравоохранения 2.0", Министерство здравоохранения Республики Узбекистан, Ташкент, Узбекистан, 2019 год; "Аналитический обзор: Оценка территориальной справедливости распределения средств государственного бюджета на здравоохранение в Узбекистане", Министерство здравоохранения Республики Узбекистан, Ташкент, Узбекистан, 2015 год.

³⁹ Специализированная амбулаторная помощь оплачивается исходя из количества посещений (для специализированной амбулаторной помощи), персонала (для санитарно-эпидемиологических подразделений) и прошлых расходов (по таким статьям, как техническое обслуживание).

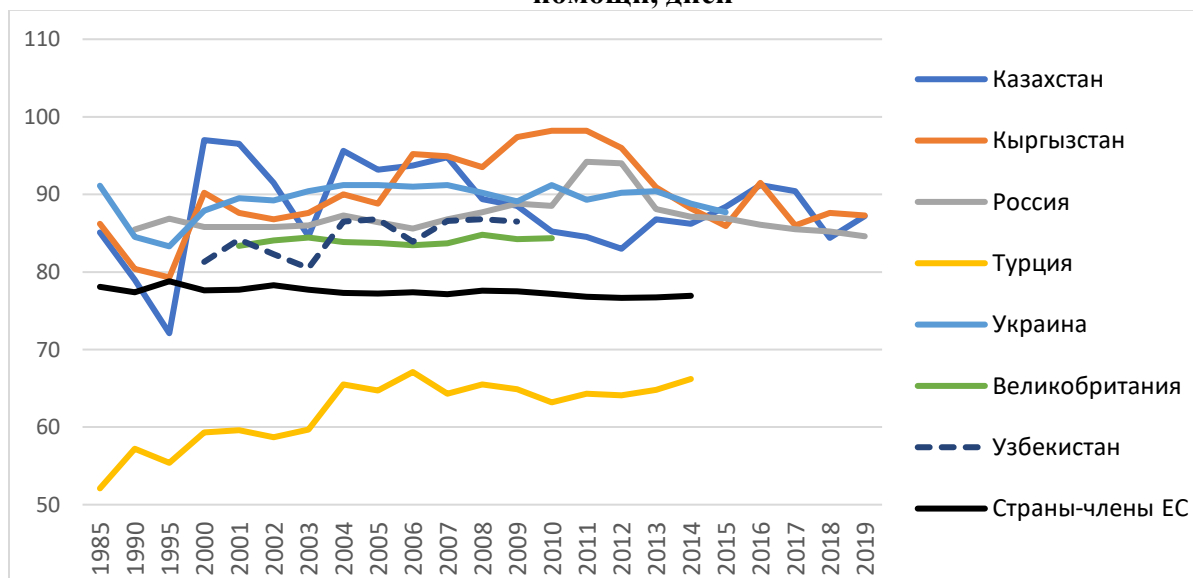
на международном уровне статистических данных о занятости коек с 2009 года также указывает на отсутствие потенциала для мониторинга уровня активности больниц.

Рисунок 2.17: Средняя продолжительность пребывания в больницах экстренной медицинской помощи, дней



Источник: Расчеты авторов на основе данных Европейской базы данных "Здоровье для всех" (БД-ЗДВ) ВОЗ. Всемирная организация здравоохранения, Европейская база данных "Здоровье для всех" (БД-ЗДВ), 2018 год. <https://gateway.euro.who.int/en/datasets/european-health-for-all-database/> (по состоянию на 26 сентября 2018 года).

Рисунок 2.18: Показатель занятости коек в больницах экстренной медицинской помощи, дней

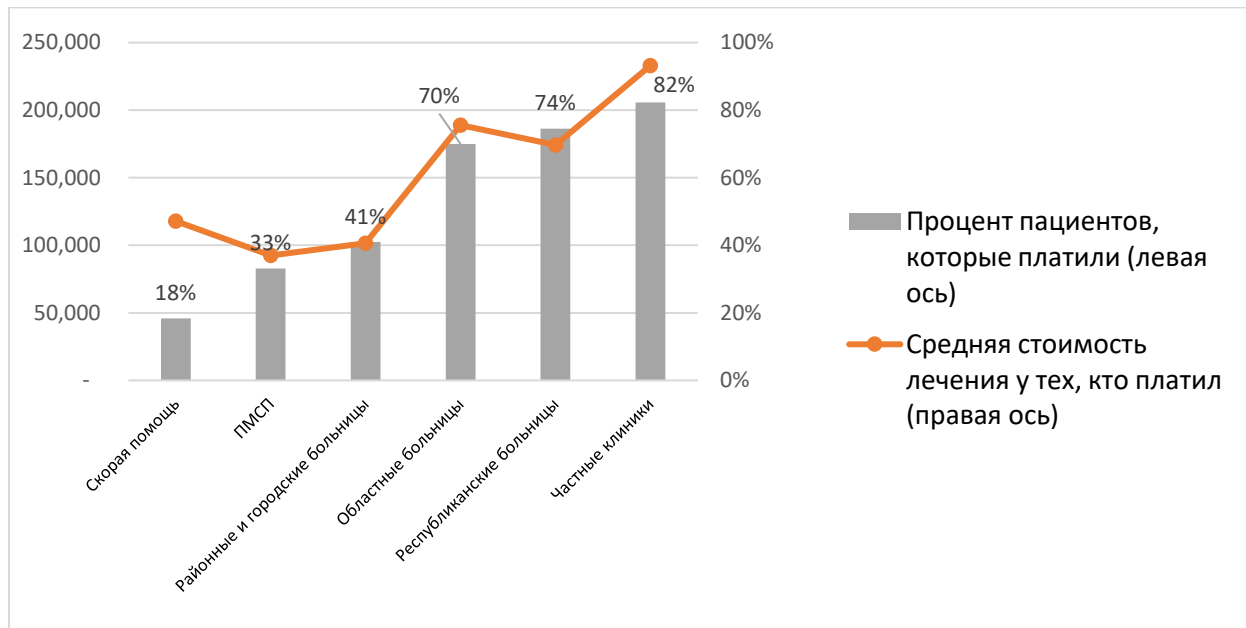


Источник: Расчеты авторов на основе данных Европейской базы данных "Здоровье для всех" (БД-ЗДВ) ВОЗ. Всемирная организация здравоохранения, Европейская база данных "Здоровье для всех" (БД-ЗДВ), 2018 год. <https://gateway.euro.who.int/en/datasets/european-health-for-all-database/> (по состоянию на 26 сентября 2018 года).

Ряд специализированных и третичных медицинских учреждений были переведены на "систему самофинансирования", в связи с чем ожидается, что данные учреждения будут увеличивать свои собственные операционные расходы за счет платежей пациентов. Тем не менее, государство выделяет бюджет на лечение приоритетных групп населения и заболеваний, включенных в гарантированный государством объем медицинской помощи. Этот бюджет предоставляется авансом каждый год, и учреждения должны обосновать эти средства предоставлением бесплатных услуг тем лицам, которые имеют на это право. Теоретически эти учреждения могут использовать доходы от самофинансирования для стимулирования персонала. Однако возможности руководства для внесения таких изменений ограничены, поскольку оклады сотрудников по-прежнему должны соответствовать тарифным сеткам оплаты труда, установленным Минфином. Кроме того, в отсутствие прочной нормативно-правовой базы, в которой четко определены эти специализированные учреждения в рамках системы здравоохранения, данная система самофинансирования не приведет к уменьшению расходов, оплаченных из собственных средств пациентов, снижению стоимости услуг здравоохранения или сокращению ненадлежащего медицинского обслуживания. Фактически, двойная система финансирования со стороны государства и доплат со стороны пациентов, которая не обеспечивает доступ для тех пациентов, которые не могут позволить себе доплаты, приведет к регрессивным субсидиям на специализированную медицинскую помощь для более обеспеченных слоев населения.

Различные услуги также финансируются за счет различных уровней платежей из собственных средств пациентов, как официальных, так и неофициальных. В настоящее время нет никакой информации о неофициальных платежах. В отчете по обследованию "Слушая граждан Узбекистана" за 2018 год сообщается об общем объеме платежей из собственных средств, без разделения на официальные и неофициальные платежи. Платежи из собственных средств существенно различаются в зависимости от уровня медицинской помощи. На уровне ПМСП треть пациентов платили из собственных средств, в среднем 100 000 сумов (около 12,4 долл. США). В областных и республиканских больницах примерно 70 процентов пациентов сообщили, что платят, а средняя сумма оплаты составила около 180 000 сумов. Машины скорой помощи были исключением: об оплате услуг сообщили только 18 процентов пользователей. (Рис. 2.19) Теоретически государственные услуги скорой помощи бесплатны для всего населения. В ходе обследования не проводится различий между государственными и частными услугами скорой помощи, и указанные платежи могут быть связаны с использованием частных услуг скорой помощи.

Рисунок 2.19: Платежи из собственных средств за медицинское обслуживание в течение последних 30 дней в разбивке по месту последнего посещения, 2018 год



Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год).[13]

Примечания: Место оказания медицинской помощи – это место последнего посещения за последний месяц. Система ПМСП включает в себя как сельские врачебные пункты, так и поликлиники. Категория места "Прочее" исключена. Стоимость расходов на лечение включает в себя оплату лабораторных анализов и всех консультаций за прошедший месяц.

Техническая эффективность: Больничная сеть

Как и во многих странах с переходной экономикой, в Узбекистане функционирует неэффективная сеть учреждений для оказания медицинских услуг вторичного и третичного уровня, включая стационарные услуги. Стационарные услуги предоставляются неэффективной, плохо оборудованной и разрозненной сетью больниц и специализированных клиник. Роли и связи между больницами и специализированными медицинскими учреждениями неясны и приводят к дублированию и отсутствию эффекта масштаба. На региональном/вторичном больничном уровне, несмотря на наличие общих многопрофильных больниц, значительная доля предоставляемых услуг по-прежнему "распылена" между специализированными больницами, связанными с вертикальными программами. К ним относятся туберкулезные больницы, кожно-венерологические больницы, психоневрологические больницы, кардиологические больницы, детские больницы, родильные дома и больницы экстренной медицинской помощи. Кроме того, организация инфраструктуры каждой больницы является неэффективной. Больничные участки обычно включают в себя несколько не связанных между собой зданий, а планировка самих зданий не является функциональной. Как управление, так и технический надзор осуществляются по разрозненным вертикальным цепочкам управления и контроля (См. Вставку 2.2 для дальнейшей иллюстрации).

Вставка 2.2: Проблемы технической эффективности.

Техническую эффективность трудно измерить и сложно сравнивать с другими странами или случаями при отсутствии надежных данных по пациентам и условий лечения в системе здравоохранения. Однако довольно просто определить очевидно неэффективные процессы. Несколько примеров приведены ниже:

- Ежегодное выявление статуса инвалидности для инвалидов включает госпитализацию (в среднем госпитализация на 7 дней).
- Отбор, закупка, и обеспечение снабжения медикаментами (т.е. менеджмент цепочками поставок) не использует эффекты масштаба и не обеспечивает качество медикаментов. Из всех госзакупок медикаментов в государственном секторе здравоохранения в 2021 г., около 20 процентов происходило на центральном уровне, и 80 процентов напрямую больницами и медицинскими учреждениями. Эти госзакупки напрямую самими больницами и медучреждениями связаны с частыми заказами мелкими партиями и на неорганизованном рынке с 698 лицензированными поставщиками, многие из которых не оборудованы приемлемыми пунктами и методами хранения.
- Существующие регулирующие положения ограничивают традиционные роли врачей, медсестер и других медработников и уже не соответствуют потребностям современной системы здравоохранения. Огромное число медработников среднего уровня (такие как медсестры) недостаточно квалифицированы и недоиспользуются. Более эффективные стратегии использования медперсонала (включая трансфер обязанностей) не может быть применен из-за законодательных норм. Кроме того, квалификация среди медсестер сильно сдвинута в сторону медсестер общего начального профиля, вместо подготовки медработников (медсестер) с образованием на уровне бакалавра с лучшей квалификационной подготовкой.
- Отсутствует национальная регистрация медработников или какое-либо требование по возобновлению лицензии на право на оказание медицинских услуг. Это ограничивает варианты для оптимизации распределения медработников, чтобы улучшить оказание услуг.
- Со всеми жалобами в секторе разбираются на центральном уровне, что приводит к перегрузке в разбирательствах с этими жалобами, при этом не предлагаются возможности решения проблем на местном уровне. Минздрав зарегистрировал почти 79 тысяч жалоб в 2021 г.
- Анкеты пациентов ведутся в бумажной форме и разрознены по разным медучреждениям. В результате, ни пациенты, ни врачи не могут составить полную и точную картину медицинской истории каждого пациента, что приводит к узкому подходу к лечению каждого конкретного эпизода проявления болезни, дублированию лечения в разных медучреждениях и к потере времени.
- С административной точки зрения, управляющие здравоохранением не имеют доступа к точной информации о запасах медикаментов и расходных материалах и услугах медучреждений, их обеспеченности медперсоналом, о пациентах, и ресурсах (койки, отделения интенсивного обслуживания, диагностическом оборудовании и т.д.). Основные административные процессы, такие как реферирование пациентов, книги назначений, прием пациентов в больницы, планирование хирургических отделений, выписка пациентов, управление запасами медикаментов, оплата за услуги и возмещение издержек происходят не системно и часто на бумажной основе.

Источник: MoF of Uzbekistan, with World Bank, USAID, KfW, and UNFPA. 2022. Diagnostics for the Development of a Health Strategy.

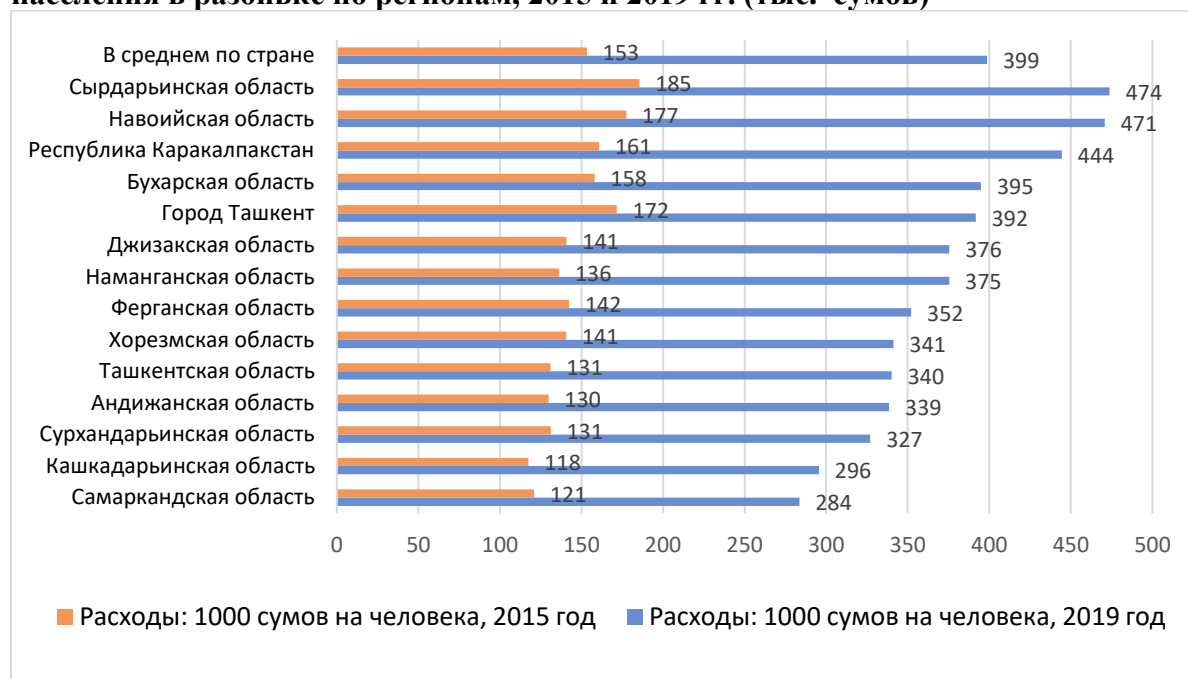
Фрагментированный характер больничной сети негативно сказывается на качестве медицинской помощи. Пациенты с НИЗ, а также пожилые пациенты, как правило, страдают мультисистемными заболеваниями, которые не могут лечиться комплексным, взаимосвязанным образом в специализированных больницах. Ведение пациентов, ориентированное на их нужды и основанное на методах повышения качества, доказательной медицине и современных протоколах и стандартах клинической практики, требует интеграции различных уровней медицинской помощи, а также межпрофильной координации, что практически невозможно при существующей организационной структуре.

В рамках предлагаемой реформы здравоохранения реорганизация больничной сети станет решающим фактором в улучшении доступа к высококачественной медицинской помощи и в повышении эффективности государственных расходов. Несмотря на то, что различные доноры разрабатывают генеральные планы для конкретных регионов в контексте конкретных инвестиций, правительству Узбекистана требуется более стратегическое видение и план действий в отношении своих инвестиций в больницы, которые бы учитывали будущие потребности в медицинской помощи и охватывали всю страну.

Равенство в государственных расходах на здравоохранение

Уровни финансирования здравоохранения между регионами и районами/городами зависят от местного бюджета, который, в свою очередь, зависит от местной налоговой базы и эффективности сбора налогов. На местном уровне бюджет здравоохранения также зависит от переговоров и взаимодействия между управлениями здравоохранения и финансовыми управлениями (казначействами). С другой стороны, местные бюджеты здравоохранения могут быть уравнены за счет межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета. Мы обнаруживаем существенные различия между регионами в объеме расходов на душу населения. В 2019 году номинальные расходы (без учета централизованных расходов) варьировались от 284 тысяч сумов в Самаркандской области до 474 тысяч сумов в Сырдарьинской области. (Рис. 2.20).

Рисунок 2.20: Государственные расходы на здравоохранение в Узбекистане на душу населения в разбивке по регионам, 2015 и 2019 гг. (тыс. сумов)



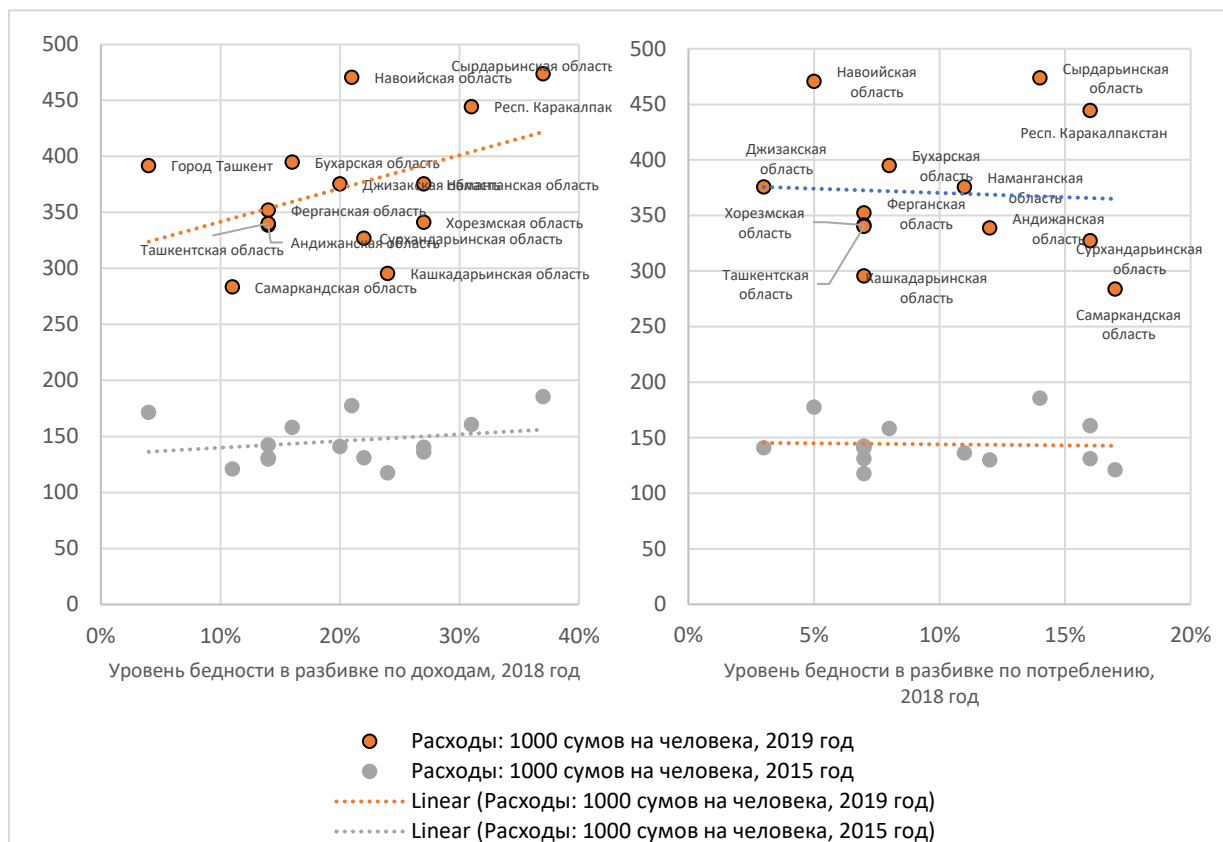
Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана.

Примечания: Средний показатель по стране включает расходы центрального уровня, в то время как средние показатели по регионам их не включают

Государственные расходы стали более эффективными в устранении неравенства между регионами. Сравнивая расходы на здравоохранение с уровнем бедности на региональном уровне, мы обнаруживаем нейтральную взаимосвязь для 2015 года и взаимосвязь от нейтральной до умеренно-прогрессивной для 2019 года (Рис. 2.21). Этот вывод контрастирует с Обзором государственных расходов в Узбекистане 2005 года, который показал, что регионы с более высоким уровнем бедности тратили на здравоохранение меньше средств на душу населения, чем более богатые регионы⁴⁰.

⁴⁰ Группа Всемирного банка, "Обзор государственных расходов Республики Узбекистан", 31014-UZ, март 2005 года.

Рисунок 2.21: Уровень бедности в сравнении с номинальными государственными расходами на здравоохранение в разбивке по регионам, 2015 и 2019 гг.



Источник: Расчеты авторов на основе данных Минфина Узбекистана

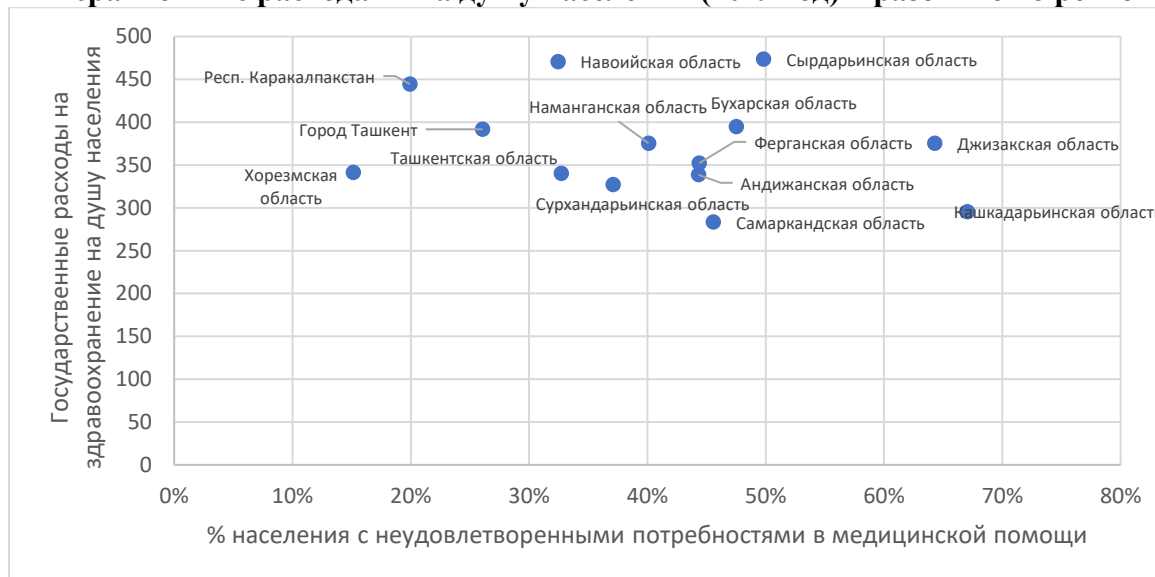
Существуют значительные региональные различия в доле населения, чьи потребности в медицинской помощи были удовлетворены; однако эти различия не могут быть объяснены различиями между регионами в расходах на душу населения. Среди лиц, нуждающихся в медицинской помощи, доля тех, кто сообщил, что их потребности в медицинской помощи были удовлетворены лишь частично или же не были удовлетворены вообще, варьируется от 15 процентов в Хорезмской области до 67 процентов в Кашкадарьинской области. (Рис. 2.22) Однако мы не находим доказательств того, что неудовлетворенные потребности связаны с более низкими расходами на душу населения (Рис. 2.23).

Рисунок 2.22: Неудовлетворенные потребности в медицинской помощи, 2018 год



Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год).[13]
Примечания: Знаменатель включает только население, которое сообщило о том, что нуждалось в медицинской помощи в течение последних 30 дней. Числитель включает население, которое сообщило о том, что их потребности в медицинской помощи были полностью или частично неудовлетворены, из тех лиц, что включены в знаменатель.

Рисунок 2.23: Неудовлетворенные потребности в медицинской помощи (2018 год) в сравнении с расходами на душу населения (2019 год) в разбивке по регионам

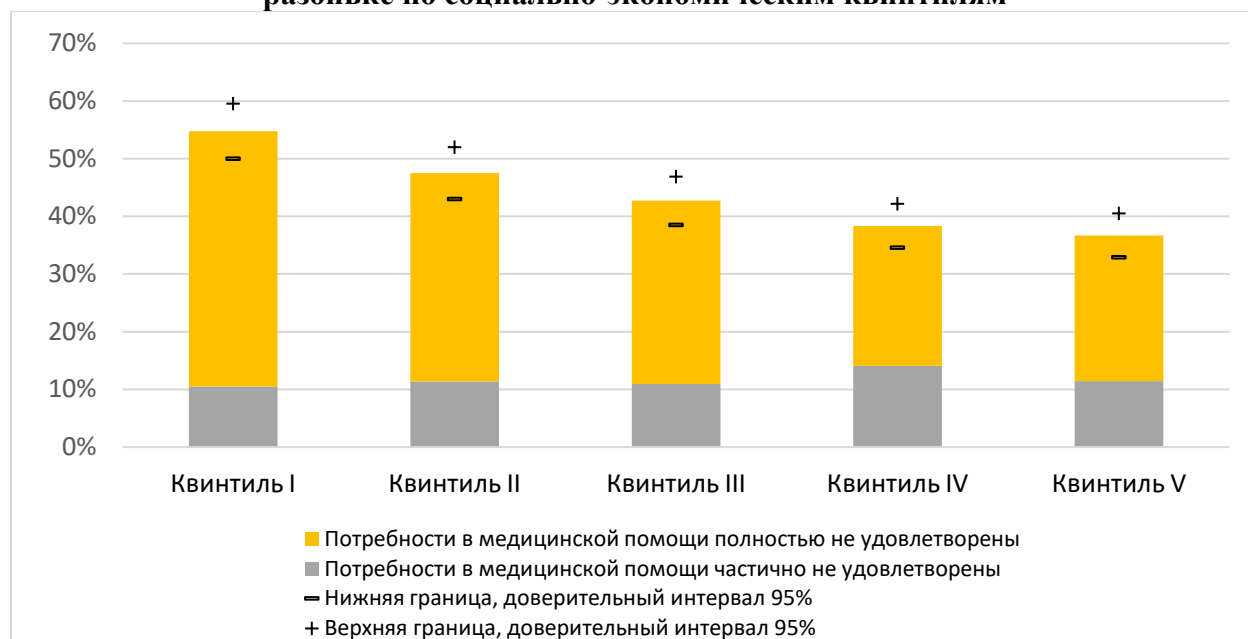


Источник: Расчеты авторов с использованием данных Минфина Узбекистана и обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год). Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/l2cu>).

Примечания: Знаменатель включает только население, которое сообщило о том, что нуждалось в медицинской помощи в течение последних 30 дней. Числитель включает население, которое сообщило о том, что их потребности в медицинской помощи были полностью или частично неудовлетворены, из тех лиц, что включены в знаменатель.

Хотя фактических данных немного, есть признаки того, что отсутствие доступа к услугам здравоохранения более остро ощущается в социально-экономических квинтилях населения с самыми низкими доходами. В самом низком социально-экономическом квинтиле 55 процентов населения имели неудовлетворенные потребности в медицинской помощи, что значительно выше, чем в четвертом и пятом квинтиле (38 и 37 процентов, соответственно) (Рис. 2.24).

Рисунок 2.24: Неудовлетворенные потребности в медицинской помощи (2018 год) в разбивке по социально-экономическим квинтилям



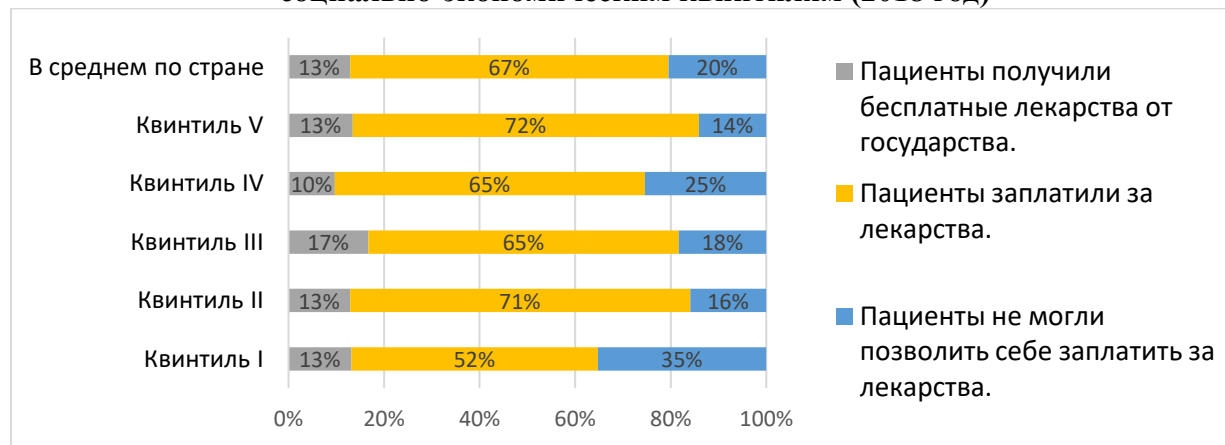
Источник: Расчеты авторов с использованием данных Минфина Узбекистана и обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год). Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/l2cu>).

Примечания: Знаменатель включает только население, которое сообщило о том, что нуждалось в медицинской помощи в течение последних 30 дней. Числитель включает население, которое сообщило о том, что их потребности в медицинской помощи были полностью или частично неудовлетворены, из тех лиц, что включены в знаменатель.

Недостаточный охват лекарствами и медицинскими услугами оказывает несоразмерное влияние на доступ к медицинской помощи для беднейших слоев населения, отчасти потому, что приоритезация групп населения для получения бесплатной вторичной и третичной медицинской помощи и амбулаторных лекарств не обусловлена социально-экономическим подходом или не интегрирована с ним. Люди могут входить в состав приоритетных категорий независимо от того, относятся ли они к населению с низким, средним или высоким доходом. Например, состоятельный пациент-диабетик может получать бесплатную медицинскую помощь, в то время как малоимущий пациент-гипертоник должен будет платить из собственных средств за основные лекарственные препараты. В 2018 году 35 процентов пациентов из самого низкого квинтиля, получивших рецепт на лекарственные препараты, сообщили, что не получили свои лекарства из-за их ценовой недоступности (Рис. 2.25). Как видно из того же рисунка,

государственное обеспечение рецептурными лекарственными препаратами статистически независимо от социально-экономического статуса пациентов. Как в первом (беднейшем), так и в пятом (богатейшем) квинтиле 13 процентов лиц, которым были выписаны рецепты, сообщили, что они получили бесплатные лекарства от государства.

Рисунок 2.25: Доступ к рецептурным лекарственным препаратам в разбивке по социально-экономическим квинтилям (2018 год)



Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год). Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год.

(<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/12cu>).

Примечания: Знаменатель включает только население, которое сообщило о получении рецепта на лекарственные препараты после консультации с врачом.

Финансовая защита от разорительных и катастрофических расходов на медицинское обслуживание

В этом разделе мы используем данные обследования "Слушая граждан Узбекистана", чтобы оценить, в какой степени платежи из собственных средств приводят к обеднению, а также распространенность катастрофических расходов на медицинское обслуживание. Расходы из собственных средств являются вынужденными и "вытесняют" расходы на другие товары и услуги, которые могли бы повысить благосостояние. Такие расходы считаются разорительными, если они толкают домохозяйство за черту бедности, и катастрофическими, если они превышают оговоренную долю (обычно 25 или 40 процентов) дохода или потребления домохозяйства⁴¹.

По нашим оценкам, в 2018 году 2,5 процента населения обеднели из-за расходов на здравоохранение, оплаченных из собственных средств. Этот процент рассчитывается путем сравнения процента населения, находящегося за чертой бедности до и после вычета платежей за медицинское обслуживание, осуществляемых из собственных средств. По

⁴¹ А. Вагстафф, М. Билгер, З. Саджая и М. Локшин. Равенство и финансовая защита в сфере здравоохранения: Оптимизированный анализ с использованием программного обеспечения ADePT. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2011 год

оценкам, до вычета платежей, осуществляемых из собственных средств, только 9,5 процента населения живет за чертой бедности в размере 3,2 доллара США в день, однако после вычета платежей, осуществляемых из собственных средств, за чертой бедности находится 12,1 процента населения (Таблица 2.3). До вычета платежей, осуществляемых из собственных средств, средний положительный разрыв бедности составляет 19,8 процента от черты бедности по сравнению с 18,8 процента после вычета платежей, осуществляемых из собственных средств. Как и следовало ожидать, обеднение, связанное с расходами на медицинское обслуживание, наиболее распространено в первом и втором квартилях распределения потребления (Рис. 2.26).

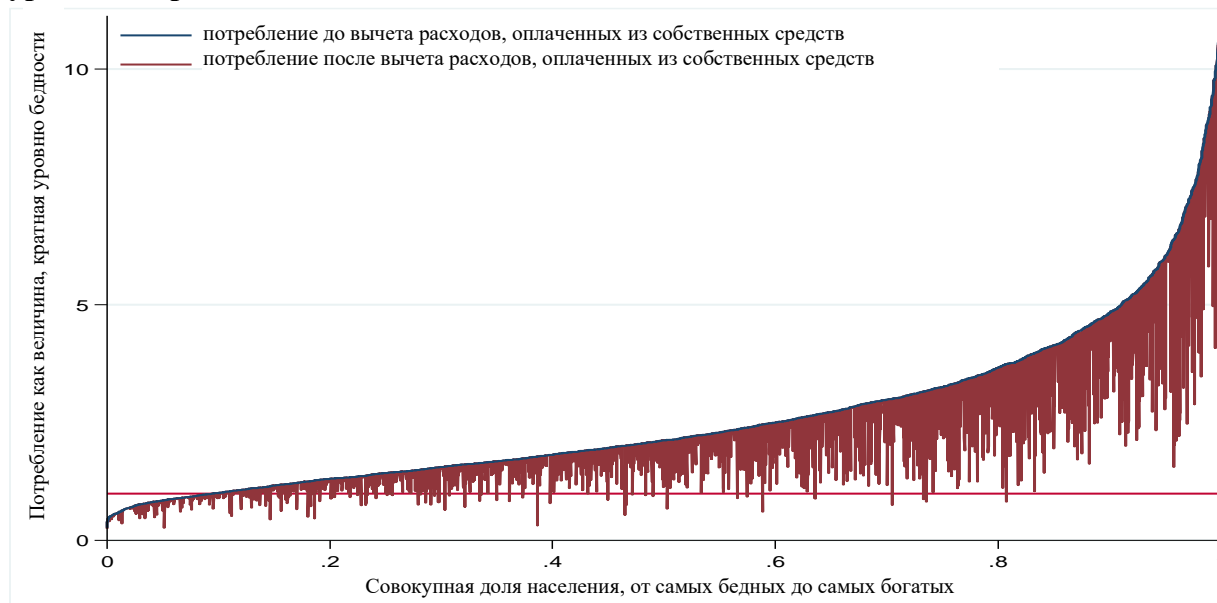
Таблица 2.3: Обеднение из-за расходов на медицинское обслуживание, оплаченных из собственных средств: Показатели бедности, основанные на потреблении до и после вычета расходов на медицинское обслуживание, 2018 год

	До вычета платежей за медицинское обслуживание, осуществляемых из собственных средств	После вычета платежей за медицинское обслуживание, осуществляемых из собственных средств
Численность населения, живущего за чертой бедности (% населения)	9,5	12,1
Разрыв бедности (сумы в текущих ценах 2018 года)	28 518	38 160
Нормализованный разрыв бедности (% от черты бедности)	1,8	2,4
Нормализованный средний положительный разрыв бедности (% от черты бедности)	18,8	19,8

Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год) и пакета программного обеспечения ADePT Всемирного банка. Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/12cu>). А. Вагстафф, М. Билгер, З. Саджая и М. Локшин. Равенство и финансовая защита в сфере здравоохранения: Оптимизированный анализ с использованием программного обеспечения ADePT. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2011 год

Примечание: В расчетах используется уровень черты бедности в размере 3,2 доллара США в день.

Рисунок 2.26: Влияние платежей за медицинское обслуживание на величину падения уровня потребления домохозяйств по методике голландского специалиста Яна Пена



Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год) и пакета программного обеспечения ADePT Всемирного банка. Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/12cu>). А. Вагстафф, М. Билгер, З. Саджая и М. Локшин. Равенство и финансовая защита в сфере здравоохранения: Оптимизированный анализ с использованием программного обеспечения ADePT. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2011 год

Примечания: Горизонтальная линия представляет собой черту бедности в размере 3,2 доллара США, измеренную в 2011 году по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США. Домохозяйства распределены по горизонтальной оси от самых бедных до самых богатых. Красные вертикальные перепады представляют собой снижение потребления домохозяйств на душу населения при учете расходов на медицинское обслуживание, оплаченных из собственных средств.

Распространенность катастрофических платежей за медицинское обслуживание в Узбекистане высока. В беднейшем квинтиле 8,2 процента домохозяйств потратили на медицинское обслуживание более 40 процентов своей располагаемой доли непродовольственного потребления (Таблица 2.4). Катастрофические расходы на медицинское обслуживание, которые превышают 40 процентов непродовольственного потребления, затрагивают более 15 процентов домохозяйств Узбекистана в каждом из трех самых высоких социально-экономических квинтилей.

Таблица 2.4: Распространенность и интенсивность катастрофических платежей за медицинское обслуживание в Узбекистане

Доля домохозяйств, у которых доля бюджета на медицинское обслуживание превышает заданное пороговое значение	Пороговая доля общего объема потребления		Пороговая доля непродовольственного потребления	
	25%	40%	25%	40%
Самый низкий квинтиль	4,4	1,2	13,6	8,2
2	8,7	2,5	20,7	12,4
3	13,8	4,6	25,5	17,8
4	16,9	6,7	26,4	18,3
Самый высокий квинтиль	16,6	7,1	23,2	15,5
Итого	12,1	4,4	21,9	14,4

Источник: Расчеты авторов с использованием данных обследования "Слушая граждан Узбекистана" (2018 год) и пакета программного обеспечения ADePT Всемирного банка. Группа Всемирного банка, обследование "Слушая граждан Узбекистана", 2020 год. (<https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/12cu>). А. Вагстафф, М. Билгер, З. Саджая и М. Локшин. Равенство и финансовая защита в сфере здравоохранения: Оптимизированный анализ с использованием программного обеспечения ADePT. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2011 год.

Несмотря на то, что результаты и удовлетворенность системой первичной медико-санитарной помощи улучшились, сектор здравоохранения Узбекистана сталкивается со значительными проблемами в повышении эффективности оказания услуг, финансовой защиты населения и качества услуг. В Таблице 2.5 кратко изложены основные сильные и слабые стороны в каждой сфере.

Таблица 2.5: Сильные и слабые стороны структуры расходов Узбекистана на здравоохранение

Сфера	Сильные стороны	Слабые стороны
Результаты в области здравоохранения	<ul style="list-style-type: none"> Практически всеобщий охват вакцинацией и профилактическими мерами против наиболее распространенных детских заболеваний. 	<ul style="list-style-type: none"> Значительная распространенность недостаточности питания (10,8 процента) Растущее бремя неинфекционных заболеваний Высокие показатели смертности от сердечно-сосудистых заболеваний (ССЗ), рака, диабета или хронических респираторных заболеваний (ХРЗ).
Расходы на здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> Узбекистан опережает страны с уровнем дохода ниже среднего 	<ul style="list-style-type: none"> Внутренние общие государственные расходы на здравоохранение в

Сфера	Сильные стороны	Слабые стороны
	<p>по текущим расходам на здравоохранение и внутренним общим государственным расходам на здравоохранение в процентном отношении к ВВП.</p>	<p>Узбекистане в 2018 году составили всего 2,0 процента ВВП.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● В Узбекистане не наблюдается снижение доли частных расходов на здравоохранение, которые в 2017 году составили 61 процент от общего объема расходов.
<p>Финансовая защита</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Подавляющее большинство частных расходов на здравоохранение составляют расходы, оплаченные из собственных средств. ● В отсутствие системы социального медицинского страхования и достаточных государственных расходов большинство населения не имеет возможности застраховаться от рисков, связанных с расходами на медицинское обслуживание. ● Высокая распространенность катастрофических расходов на медицинское обслуживание среди домохозяйств во всех социально-экономических квинтилях. ● 2,5% домохозяйств обеднели из-за расходов на медицинское обслуживание, оплаченных из собственных средств.
<p>Модель медицинского обслуживания</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Реформы сделали систему более эффективной в плане интеграции и координации первичной медико-санитарной помощи ● Инвестиции в качество первичной медико-санитарной помощи посредством технического оснащения, обучения и реорганизации районных и городских медицинских объединений. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Использование амбулаторной помощи является неоптимальным; пациенты продолжают отдавать предпочтение больницам и машинам скорой помощи для получения медицинской помощи. ● Отсутствие преемственности или координации медицинской помощи между первичной, вторичной и третичной медицинской помощью ● Стационарные услуги предоставляются неэффективной, плохо оборудованной и разрозненной сетью больниц и специализированных клиник. ● "Распыленная" структура больничной сети не способствует

Сфера	Сильные стороны	Слабые стороны
		<p>применению ориентированного на пациента подхода к оказанию медицинской помощи.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нет разделения между экстренной и долгосрочной медицинской помощью.
Эффективное расходование средств	<ul style="list-style-type: none"> • Заметный сдвиг государственных расходов в сторону амбулаторной помощи в начале 2000-х годов. • Расходы на статьи, не связанные с заработной платой, увеличились в период с 2011 по 2019 год. 	<ul style="list-style-type: none"> • Сдвиг расходов в сторону амбулаторного лечения застопорился • Недостаточно бюджетного пространства для расходов, не связанных с заработной платой, особенно на районном и городском уровне. Расходы на лекарственные препараты "вытесняются". • Недостаточное количество основных, высокорентабельных с точки зрения затрат лекарственных средств и услуг, а также амбулаторных лекарственных средств в гарантированном государством объеме медицинской помощи. Между тем, наличие бесплатной службы скорой и экстренной помощи поощряют её использование вместо обращения в первичную медико-санитарную помощь. • Даже в районных и городских бюджетах, которые являются основными распорядителями бюджетных средств на первичную медико-санитарную помощь, больницы по-прежнему расходуют такую же долю бюджета, как амбулаторные учреждения первичной медико-санитарной помощи и многопрофильные поликлиники.
Равенство и доступ	<ul style="list-style-type: none"> • Распределение расходов между регионами относительно хорошо сбалансировано. 	<ul style="list-style-type: none"> • Приоритизация групп населения для получения бесплатной вторичной и третичной медицинской помощи и амбулаторных лекарств не обусловлена социально-экономическим подходом или не интегрирована с ним. Государственное финансирование

Сфера	Сильные стороны	Слабые стороны
		<p>лекарственных средств ортогонально социально-экономическому статусу.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Более 40% неудовлетворенных потребностей в медицинской помощи в 8 из 14 регионов • Отсутствие доступа к услугам здравоохранения более остро ощущается в самых низких социально-экономических квинтилях: 55 процентов в самом низком квинтиле по сравнению с 36 процентами в самом высоком квинтиле.
Людские ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Укомплектованность врачами находится на достаточном уровне 	<ul style="list-style-type: none"> • Высокий/возможно чрезмерный уровень среднего медицинского и сестринского персонала • Низкий уровень оплаты труда • Жесткая структура оплаты труда и штатное расписание • Отсутствие показателей результативности или эффективности работы персонала или организации
Системы оплаты услуг первичной медико-санитарной помощи	<ul style="list-style-type: none"> • Консолидация первичной медико-санитарной помощи в районах 	<ul style="list-style-type: none"> • Подушная система оплаты не функционирует. • Организационная структура районных и городских медицинских объединений по-прежнему способствует больничным расходам и не способствует сбережению расходов на амбулаторную медицинскую помощь.
Системы оплаты услуг больничной помощи		<ul style="list-style-type: none"> • Система оплаты из общего бюджета не стимулирует эффективность расходования средств. • Стационарная медицинская помощь на областном и национальном уровнях оплачивается из исторически сложившихся статей бюджетов, которые основаны на требуемом количестве коек, что дестимулирует реорганизацию медицинской помощи.
Гарантированный государством	<ul style="list-style-type: none"> • Гарантированный государством (и 	<ul style="list-style-type: none"> • Данный объем медицинской помощи является "проницаемым": С одной

Сфера	Сильные стороны	Слабые стороны
объем медицинской помощи	теоретически (бесплатный) объем медицинской помощи включает как первичную медико-санитарную, так и экстренную медицинскую помощь.	стороны, больницы вторичного уровня по-прежнему финансируются в основном государством, хотя они и не включены в гарантированный государством объем медицинской помощи для большинства людей. С другой стороны, в этот объем медицинской помощи теоретически входит первичная медико-санитарная помощь, но в действительности значительная доля населения все же за нее платит.
Управление и мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> • Казначейская система позволяет своевременно получать полную информацию о государственных расходах до уровня типа расходов и юридического лица. 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие связей с системами управления информацией на уровне пациента • Недостаточная информация для оценки уровня или эффективности предоставления больничных услуг • Отсутствие стратегического планирования или анализа распределительного воздействия расходов

Варианты мер политики

Первой задачей Узбекистана является увеличение государственных расходов на здравоохранение и снижение их зависимости от расходов, оплачиваемых из частных собственных средств, для финансирования основных медицинских услуг населению. Кроме того, перед страной стоит много задач, связанных со структурой ее системы здравоохранения. Вопросы повышения эффективности предоставления услуг, финансовой защиты населения и качества услуг часто можно увязать с проблемами в структуре системы, а также систем управления и финансирования, которые используются для функционирования системы. В данном разделе мы предлагаем последовательные направления действий в виде трех разных, но взаимосвязанных направлений действий.

Направление действий 1: Модернизация модели оказания услуг и инфраструктуры больниц

Первоочередные меры включают продолжение усилий по модернизации модели оказания услуг, переход на модель, ориентированной на пациента, внутри ПМСП. Эта ПМСП нуждается в повышении потенциала, чтобы ее роль могла быть повышена для решения проблем здравоохранения, вместо того, чтобы просто отправлять пациентов на более высокий уровень обслуживания.

Кроме того, система больниц также должна измениться. Больницы на областном уровне должны быть консолидированы, объединены, чтобы уйти от вертикальных узкоспециализированных больниц - к общим, многоотраслевым больницам с более лучшей мощностью и способностью заботиться о пациенте со всех сторон, со всеми его болезнями. Объединение больниц можно осуществить на базе Больниц Скорой Помощи, которые могут быть преобразованы в больницы общего профиля. Большинство больниц третичного уровня должны быть преобразованы или интегрированы в больницы общего профиля для пациентов со сложными случаями и многосторонними рисками смерти. Для осуществления такой трансформации Минздраву нужно разработать генеральный план развития инфраструктуры здравоохранения, который описывает объединенную структуру оказания услуг с требуемой инфраструктурой, людскими ресурсами, оборудованием, и протоколами оказания услуг. Такой план должен включать объединение инфраструктуры, оборудования, медперсонал и администрирование, а также внедрение новой системы электронного здравоохранения. После такого генплана, Минздрав также должен разработать план реализации этого генплана, который должен включать график исполнения по времени и источники финансирования инвестиций (госбюджетные инвестиции или ГЧП). ГЧП рекомендуется использовать в только случаях полной уверенности, что конкретный проект является стратегическим для целей генплана. Управление таким крупным инвестиционным планом можно организовать через Фонд инвестиций в инфраструктуру здравоохранения с 10-летним горизонтом (или более) планирования инвестиций.

Направление действий 2: Модернизация систем оплаты услуг первичной медико-санитарной помощи и больниц

Система здравоохранения Узбекистана может выиграть от постепенного перехода к институциональным механизмам, которые обеспечивают более эффективное использование ресурсов. В тандеме с модернизированной моделью оказания услуг, имеется необходимость в финансовых схемах, принуждающих производителей услуг обеспечивать высококачественное и низкое по издержкам обслуживание. Необходимо перейти к стратегическим закупкам медицинских услуг, что требует заново определить гарантированный государством пакет базовых медицинских услуг для населения и по и категориям получателей, и оценить эти пакеты услуг по стоимости. Гарантированный государством пакет медицинской помощи должен включать оптимальные по цене-качеству основные лекарственные препараты для амбулаторного лечения, которые могут способствовать предотвращению инвалидизации и потери производительности и позволить сэкономить средства госбюджета, расходуемые на ненужные госпитализации. Перевести систему оплаты от исторически сложившихся статей расходов на результатные показатели финансирования, что потребует новые механизмы заключения контрактов для первичного и больничного уровня, так как подушный-с-результатными-показателями для первичного уровня и за пролеченный случай для больниц. Это должно сопровождаться четкими стандартами качества и клиническими руководствами (методиками), усовершенствованными системы отчетности, а также механизмами мониторинга качества. Внедрение новых механизмов заключения контрактов довольно сложно, и разные страны выбрали разные пути – в некоторых странах агентства по госзакупкам полностью независимы от Минздрава, в то время как в других странах эти агентства госзакупок находятся в определенных отношениях с Минздравом. В краткосрочной перспективе, могут быть достигнуто значительная экономия госбюджетных средств от централизации

госзакупок медикаментов и материалов с использованием современных методов закупок, таких как рамочных соглашений и централизованных каталогов.

Направление действий 3: Укрепление нормативно-правовой среды и управления системой здравоохранения

Переход к модернизированной системе обслуживания и моделям финансирования должен поддерживаться укреплением потенциала по регулированию и управлению системой здравоохранения. Провести оценку и модернизацию основных функций регулирования, включая лицензирование медицинского персонала, лицензирование и надзор за фармацевтическими поставщиками, надзор за качеством услуг учреждений здравоохранения. Частный сектор расширяется быстрыми темпами, но надзор не поспевает за развитием частного сектора. Создание среды для инклюзивный высококачественных медицинских услуг требует определить правила регулирования на уровне всего рынка медицинских услуг для частного и госсектора, включая строгие и прозрачные процедуры лицензирования и регистрации.

Другой фундаментальный шаг - это внедрить систему электронного здравоохранения /клинических данных, начиная с основных модулей (реестр пациентов, реестр учреждений здравоохранения) и ключевых модулей для амбулаторной помощи, стационарной помощи и выдачи направлений в больницы. Провести модернизацию оборудования и связи учреждений здравоохранения, и обучение медицинского и административного персонала навыкам работы на компьютере. Укрепить информационные системы управления и аналитический потенциал на основе новых информационных систем. При этом информационные системы не должны автоматизировать существующие неэффективные ориентированные на заполнение статистических форм процессы.

Реформирование модели оказания услуг здравоохранения и переход к современным системам их оплаты являются важными реформами, которые потребуют наличия широкого национального консенсуса, а также солидной стратегии. В рамках национальной стратегии для сектора здравоохранения, включающей аспекты финансирования здравоохранения, оказания услуг и электронного здравоохранения, можно было бы определять и направлять все инициативы по реформированию. Стратегия должна основываться на общем видении, разработанном с участием многих заинтересованных сторон, в том числе всех соответствующих министерств, лидеров частного сектора и групп гражданского общества, и четко определять стратегические реформы, необходимые для достижения этого видения, а также соответствующие роли и обязанности каждой группы заинтересованных сторон. В стратегии необходимо определить желаемую структуру системы здравоохранения, а также реформы, которые будут соответствовать желаемым изменениям. Стратегия будет включать следующее: (i) общие стратегии финансирования (стратегии распределения и мобилизации бюджетных средств, включая решения, касающиеся использования страхования, предусматривающего уплату взносов, общего налогообложения и расходов, оплачиваемых из частных собственных средств); (ii) общие принципы новой модели оказания услуг; и (iii) роль частного сектора в оказании услуг и финансировании.

Амбициозные реформы и повышение финансовой защиты населения от катастрофических расходов в случае болезни будут невозможны без расширения госбюджетного пространства для здравоохранения. Нынешние уровни государственных расходов на здравоохранение не обеспечивают достаточного госбюджетного пространства для предоставления важнейших медицинских услуг, включая основные лекарственные препараты. В дополнение к общему налогообложению правительство может рассмотреть возможность получения дополнительных источников финансирования здравоохранения, такие как повышение акцизных налогов на табак, алкоголь и сахаросодержащие напитки, что может снизить потребление этих вредных для здоровья элементов и увеличить доход госбюджета.

Глава 3. Образование

Краткое изложение

Узбекистан – одна из стран, которые раньше всех приняли Проект Всемирного банка по развитию человеческого капитала, включающий Индекс человеческого капитала (НСИ), который учитывает вклад образования и здравоохранения в производительность труда работников. Индекс НСИ для Узбекистана составил 0,62 в 2020 году, что ниже среднего показателя по странам восточной Европы и Центральной Азии. Этот индекс означает, что в возрасте 18 лет ученик в Узбекистане достиг только 62 процента от своего потенциала. Ожидается, что ученики в Узбекистане должны закончить 12 лет обучения в школе к 18 годам, но фактически к этому возрасту они проходят программу обучения на уровне 9,1 лет школы после поправки на качество обучения. Отставание в школьном обучении в размере 2,9 лет указывает на необходимость улучшения качества школьного образования. Также имеется большой разрыв между самыми слабыми и самыми сильными учениками, что указывает на важность обеспечения равенства в обучении при разработке политики образования и расходов госбюджета. Воздействие пандемии ковид-19 в виде потерь в обучении из-за локдаунов в Узбекистане по расчетам Всемирного банка снизят ожидаемые доходы работников на 3,5 процента, что составляет 465 млн. долл. США в год по паритету покупательной способности. К счастью, в Узбекистане госбюджетные расходы на образование в процентах от ВВП не уменьшились во время пандемии, особенно на зарплаты учителям, что позволило дистанционному обучению сгладить негативное воздействие пандемии. Определение реальных потерь в результатах обучения должно быть приоритетом, и возмещение этих потерь должно быть одной из задач политики образования в течение последующих двух лет. В разрезе областей Узбекистана наблюдается значительная дифференциация по подушевым расходам на образование, что может отражать разницу в издержках на образование между областями, которая должна являться предметом более углубленного анализа. Например, в городе Ташкенте госбюджетные расходы на одного ученика в общем школьном образовании составляют 2,1 млн. сум, а в Навоийской области 3,7 млн. сум или на 73 процента выше. В 2018-2019 годах госбюджетные расходы на образование повысились как в процентах от ВВП, так и в процентах от общих расходов госбюджета, в основном из-за расширения охвата дошкольным образованием и недавней реформы по расширению общего школьного образования, что потребовало увеличение расходов госбюджета на инфраструктуру, учителей, и на учебники и материалы. В 2019 году самую большую долю расходов на образование составляли расходы на общее среднее образование (63 процента от общих расходов на образование), затем идет дошкольное образование (21 процент), высшее образование (10 процентов) и среднее специальное образование (4 процента). Инвестирование в инфраструктуру значительно увеличилось в годы до пандемии в 2017-2019 годах, но они были сокращены в годы пандемии. Доля капитальных расходов в общих расходах на образование составила 9 процентов в 2021 году. Расходы на общее школьное образование по всей видимости будут продолжать расти из-за реформы, которая добавила два года школьного образования, и еще повышение зарплаты учителям. Недавний акцент политики образования на расширение приема в дошкольные учреждения привел к значительному росту доли дошкольного образования в общих расходах на образование. В результате подушевые расходы на дошкольное образование выше, чем подушевые расходы на общее среднее или на специальное среднее образование.

Система образования Узбекистана должна углубить реформы для обеспечения качества образования и равенства в обучении. План сектора образования Узбекистана на 2021-2023 гг. нуждается в некоторых важных доработках, чтобы быть более амбициозным, фокусируясь на расширении равенстве и инклюзивности, качестве обучения. Ключевым недостатком системы образования Узбекистана является нехватка информации о результатах обучения. Для увеличения доступа, правительство Узбекистана планирует увеличить число дошкольных учреждений и привлечь частных провайдеров, чтобы увеличить охват и сэкономить на капитальных расходах. Повышение качества и престижа учителей дошкольного образования также важная цель, давая возможности карьеры, тренингов и роста зарплаты. План сектора образования также предусматривает обновление учебных программ и оценок результатов обучения учеников, и укрепление качества школ. Вовлечение родителей также приоритет, но механизмы для этого по-прежнему разрабатываются. Инклюзивность должна быть в повестке для образования. Политика в секторе общего школьного образования по-прежнему следует традиционным устаревшим подходам по решению вопросов уязвимых детей, поскольку игнорирует различные виды уязвимости детей кроме физической инвалидности. Расширение определения и понятия уязвимости детей за пределы физической инвалидности является важным аспектом, который может иметь важные последствия для госбюджета и программирования мер в ближайшем будущем. Следует увеличить усилия по интеграции детей-инвалидов. Министерством народного образования не проводится анализ уязвимости в общем школьном образовании. Хотя имеется статистика о детях с инвалидностью, нет информации о размерах и характеристиках уязвимых групп, а также нет планов по решению проблемы неравенства. Много детей не посещают среднюю школу, но оценки числа таких детей занижены и отсутствуют методики, которые объясняли бы причины почему дети не посещают школу (ранние браки, бедность, дискриминация, недоступность транспорта), и нет показателей, по которым можно вести мониторинг или планировать целевые показатели по снижению числа таких детей. Правительство должно уметь оценивать результаты своих мер политики на регулярной основе, чтобы улучшать свой рабочий план и достигать более эффективных решений по критерию цена-качество. Некоторые важные меры политики остались вне запланированных мер и их включение в План потребует улучшения планирования и укрепления аналитического потенциала, которого в настоящее время не хватает в трех министерствах; ключевой пункт в мерах политики включает укрепление управленческого и аналитического потенциала министерства народного образования, а также министерства дошкольного образования. Общий вывод: расходы на образование должны решать вопросы, воздействующие на равенство в обучении путем направления усилий и финансирования на решение описанных выше проблем, так как вопрос куда направляются расходы на образование так же важен, как и величина расходов на образование. Расходы на образование нужно увязывать с теми мерами политики, которые улучшат функционирование системы образования. Равенство в обучении и качество образования должны быть самыми главными целями для государственных расходов в дошкольном образовании. Таким образом, нужно зарезервировать средства для выявления и обслуживания недообслуженных групп населения, таких как дети в изолированных районах, дети в крайней бедности, и дети, чей родной язык отличается от языка учебников в школе. В данном случае вопрос не в привлечении дополнительного финансирования, а в его перераспределении для улучшения равенства в обучении в дошкольных учреждениях. Равенство в обучении и подотчетность системы должны быть руководящим принципом при выборе мер политики в общем среднем

образовании. По вопросу подотчетности системы - учет и мониторинг мер политики, предпринимаемых для обслуживания детей, не посещающих школу, и детей из бедных семей должны быть частью бюджета министерства народного образования. По вопросу регулярного измерения и отчетности о качестве обучения школьников: анализ оценок тестов TIMSS/PIRLS вывел очень практические уроки, имеющие значение для госбюджета. Первое и главное – фундаментальным является финансирование разработки и проведения стандартизированного тестирования и финансирование проведения анализа результатов тестирования с использованием социально-экономических данных о школьниках, участвующих в тестировании. Тестирование может быть затратным и можно получить внешнее финансирование на эти цели. Также нужно укрепить потенциал по планированию, управлению финансами, проведению оценок и мониторингу в министерствах образования. Чего в этих планах не хватает, так это способности к самооценке и превращению в рутинную обязанность необходимость собирать статистические данные хорошего качества, которые могли бы направляться обратно в школы, чтобы помочь директорам школ принимать лучшие решения в их работе. Вопрос здесь не в увеличении финансирования, а в улучшении использования имеющегося финансирования для улучшения управления системой образования. Касательно вопроса о женщинах в высшем образовании, правительству нужно изменить подход к решению данной проблемы: не с точки зрения гендерного равенства, как сейчас, а с точки зрения инвестирования в увеличение человеческого капитала для ускорения экономического развития страны.

Контекст и последние изменения

Система образования Узбекистана должна углубить реформы, чтобы обеспечить качество образования и равенство в обучении. Предыдущий План сектора образования (ПСО) (2013–2017 гг.) создал базу для ПСО на 2021–2023 годы, и дополнительные реформы нацелены на расширение доступа к дошкольному образованию реструктуризации общего среднего, среднего специального и высшего образования. Эта работа не завершена, так как сектор образования остается высоко зарегулированным, но приверженным к продолжающимся улучшениям путем разработки и осуществления соответствующих реформ. План сектора образования Узбекистана на 2021–2023 гг. принимает во внимание новую Стратегию развития страны, а также различные постановления президента и правительства по сектору образования, по приоритетам развития, сформулированными в соответствии с международными обязательствами⁴². Текущий ПСО фокусируется на двух важных целях: внедрение учебных планов нацеленных на развитие навыков и компетенций и внедрение оценки обучения, которые создадут основу для улучшения подотчетности в системе и улучшения результативности обучения школьников. В достижении этих целей ПСО на 2021–2023 годы также увязывает национальную стратегию развития с целями устойчивого развития (ЦУР), включая ЦУР 4, касающуюся инклюзивного и справедливого качественного образования, и поощрения возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех⁴³. Он также интегрирует задачи и показатели ЦУР в центральные, отраслевые и региональные стратегии, а также в ежегодные правовые, бюджетные и отчетные процессы.

⁴² План сектора образования Узбекистана на 2019–2023 годы, Ташкент, 2018 г.
<https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-04-gpe-esp-uzbekistan.pdf>

⁴³ <https://sdgs.un.org/goals/goal4>

Молодое и растущее население Узбекистана может быть большим активом для страны при условии, что дети и молодежь имеют доступ к качественному образованию. Население страны удвоилось с 1980 года и составило около 32 млн. чел в 2018 году. Это дает возможность использовать этот потенциал для создания периода высокого и продолжительного роста ВВП, повышения благосостояния и сокращения бедности и неравенства. Однако, поскольку население трудоспособного возраста переходит в пенсионный возраст, по прогнозам, население трудоспособного возраста в Узбекистане начнет сокращаться с 2048 года (Рис. 3.1) с неизбежным изменением показателя соотношения нетрудоспособного и трудоспособного населения с ростом числа людей пенсионного возраста (Рис. 3.2)⁴⁴. Такое изменение налагает более тяжелое бремя на экономически активное население, подразумевая, что если Узбекистан инвестирует в образование для роста производительности труда, то тогда это позволит стране развивать свою экономику и улучшать качество жизни, так как инвестиции в человеческий капитал являются основой для более производительного, инновационного, инклюзивного и стабильного общества⁴⁵.

Рисунок 3.1. Прирост населения, 1950-2100 гг.

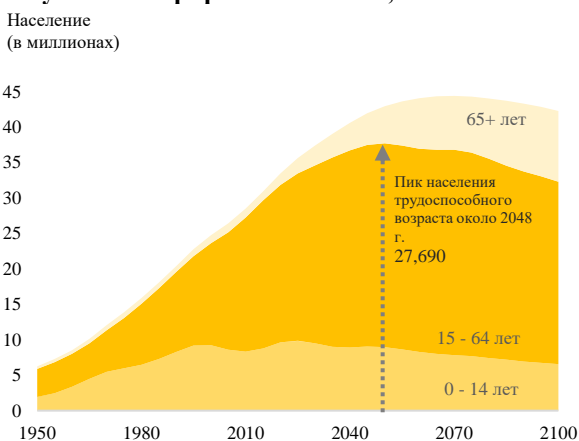
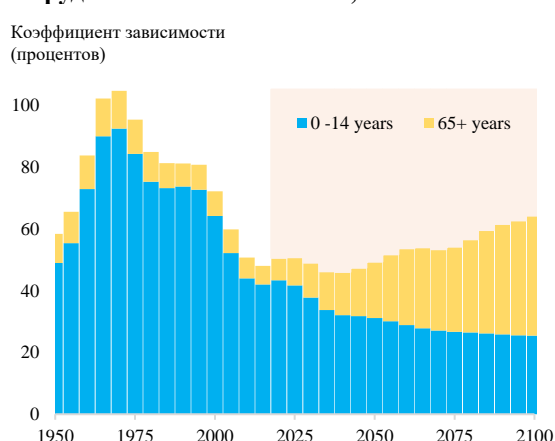


Рисунок 3.2. Общий коэффициент зависимости нетрудоспособного населения, 1950–2100 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, Перспективы народонаселения мира:(ОН ПНМ), Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2017. Опубликовно

<https://www.unicef.org/uzbekistan/media/686/file/Generation%20202030%20Uzbekistan.pdf>

Короче говоря, Узбекистан сталкивается со значительным демографическим давлением, особенно в возрастной группе от 0 до 7 лет, и его степень варьируется в

⁴⁴ Коэффициент зависимости определяется как сумма возрастов 0–14 населения, и число пенсионеров по возрасту (65+) деленное на население в трудоспособном возрасте. Высокий коэффициент показывает, что трудоспособное население и экономика в целом столкнулись с более сложной проблемой для поддержки молодых и старых иждивенцев, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND?locations=UZ&view=chart>.

⁴⁵ Dankov, Artem. 2020. The Paradoxes of Social and Economic Development in Central Asia. *Modern Diplomacy*, Feb. 2, 2020. <https://moderndiplomacy.eu/2020/02/02/the-paradoxes-of-social-and-economic-development-in-central-asia/>

зависимости от региона. Последствия роста населения уже видны в Намангане, где население в возрасте 0–3 лет увеличилось в среднем на 4,5 процента в период с 2013 по 2016 год. Это оказывает дополнительное давление на систему образования в регионе, где в среднем обучается около 1000 учащихся каждой школы, расположенной в городской местности, и где 64 процента школ работают в две смены (т. е. утренняя и дневная смены в той же самой школе). В Кашкадарьинской и Джизакской областях, где рост населения в возрасте 0–3 лет оказался на втором и третьем месте в стране с 2013 по 2016 год соответственно, 65 процентов и 82 процента средних школ работают в две и более смены.

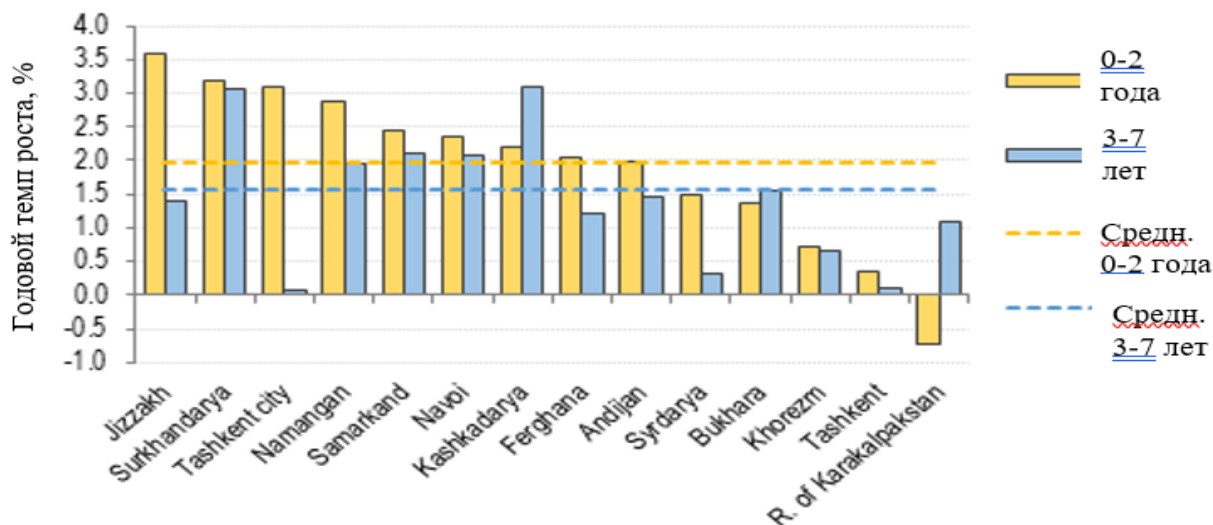
Развитие человеческого капитала

В Узбекистане быстро растет население школьного возраста, которое варьируется в зависимости от региона. В период с 2016 по 2019 годы население выросло с 31,6 млн до 33,3 млн человек, что почти на 6 процентов больше всего за три года. Кроме того, около 37 процентов (12 млн. чел) населения моложе 19 лет. Что еще более примечательно, население почти удвоилось с 1980 года, когда оно составляло 15,9 миллионов человек. Несмотря на то, что в последнее время этот темп роста замедлился, средний рост в период с 2016 по 2019 год остается на уровне 1,8 процентов в год.

Эти демографические особенности создают дополнительные вызовы для системы образования. Самые населенные регионы в настоящее время сталкиваются с меньшими проблемами по доступу и зачисления населения школьного возраста в школы, но, по прогнозам, в ближайшие годы численность населения значительно возрастет. Однако, менее населенные регионы, включая Хорезм и Республику Каракалпакстан, уже испытывают значительное давление по доступу к образованию и зачисляются большую часть своего населения в довузовские учебные заведения.

Колебания численности населения указывают на изменение потребностей госбюджета. Ежегодные темпы прироста населения в возрасте 0–2 и 3–7 лет составляют 2 процента и 1,6 процента соответственно, с большими различиями в темпах роста по 14 регионам, с разницей в 3-4 процента между самыми высокими и самыми низкими показателями (Рис. 3.3). Из-за относительно более высоких темпов роста в этих двух возрастных группах, что такие области как Джизакская и Сурхандарьинская, испытывают более сильное бюджетное давление и более серьезные проблемы в дошкольном и начальном школьном образовании в течение последующего десятилетия.

Рисунок 3.3. Годовой прирост населения по регионам, 2015–2019 гг.



Источник: Госкомстат Узбекистана, 2019 г. <https://stat.uz/en/181-ofytsyalnaia-statystyka-en/6383-demography>

Узбекистан – одна из стран, которые раньше всех приняли Проект Всемирного банка по развитию человеческого капитала, включающий Индекс человеческого капитала (HCI), который учитывает вклад образования и здравоохранения в производительность труда нового поколения работников. Индекс HCI для Узбекистана составил 0,62 в 2020 году (Табл. 3.1). По сравнению со странами с высокими показателем HCI, у которых его уровень 100 процентов, другие страны Европы и Центральной Азии имеют более высокий индекс HCI, чем Узбекистан.

Таблица 3.1. Индекс человеческого капитала (HCI) в 2020 по его компонентам: в Узбекистане и в среднем в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА)

	Узбекистан	Страны с самыми высокими показателями	В регионе ЕЦА
Вероятность выживания до возраста 5 лет	0.98	1.0	0.99
Ожидаемое число лет обучения в школе	12.0	14.0	13.1
Баллы по гармонизированному тесту	474	625.0	479
Фактическое образование в годах после поправки на качество образования ⁴⁶	9.1	14.0	10.36
Доля детей до 5 лет без задержки развития	0.89	1.0	0.9
Вероятность выживания до возраста взрослого	0.87	1.0	0.9
Индекс человеческого капитала (HCI)	0.62	1.00	0.69

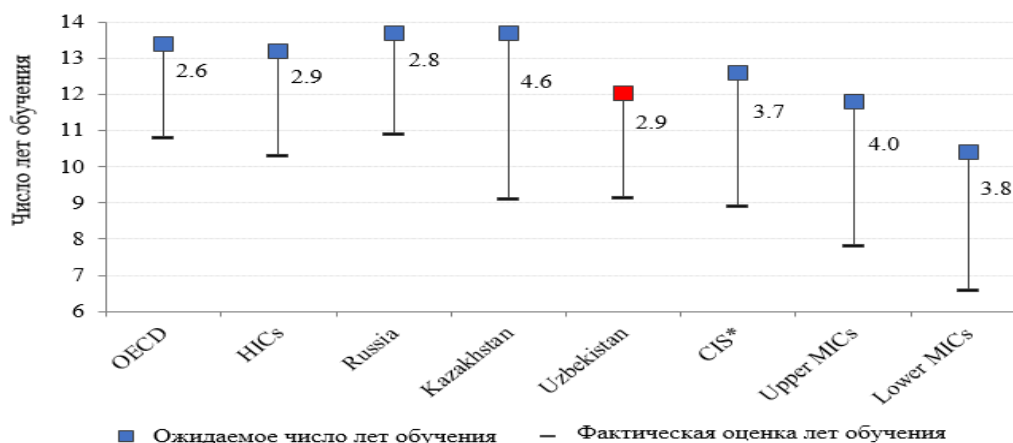
Источник: Всемирный банк.

Индекс человеческого капитала (HCI) показывает, что Узбекистану необходимо инвестировать в человеческий капитал прямо сейчас. По данным HCI за 2020 год,

⁴⁶ LAYS рассчитывается умножением ожидаемых лет обучения на соотношение баллов недавних гармонизированных тестов и числа 625, где 625 это продвинутый уровень достижений по тесту TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). <https://ourworldindata.org/grapher/learning-adjusted-years-of-school-lays>

ученики в Узбекистане должны закончить 12 лет обучения в средней школе к 18 годам, но фактически к этому возрасту они проходят программу обучения на уровне 9,1 лет средней школы с поправкой на качество образования, согласно *Поправкам к продолжительности обучения (LAYS)*. Это означает, что Узбекистан имеет отставание в школьном обучении в размере 2,9 лет. Это отставание указывает на необходимость улучшения качества школьного образования. Для сравнения, по оценкам, фактический уровень обучения учеников к 18 годам в России составляет 10,9 лет, а в среднем по странам ОЭСР норма 10,8 лет (Рис. 3.4).

Рисунок 3.4. Разница между ожидаемым и фактическим числом лет обучения в средней школе после поправок на качество обучения



Источник: База данных Всемирного банка по индексу человеческого капитала (HCI), загруженная в октябре 2020 г.

Примечания: *Туркменистан не включен в средние оценки по СНГ из-за отсутствия данных. HICs – страны с высокими доходами на душу населения; CIS – страны СНГ; Upper MICs – страны с доходами на душу населения в верхней части стран со средними доходами; Lower MICs – страны с доходами на душу населения в нижней части стран со средними доходами; OECD – страны ОЭСР.

Оценка успеваемости учеников и связанных с этим факторов

Недавняя оценка успеваемости школьников показала значительные отставания в обучении. В 2018 году ЮНИСЕФ провел статистически репрезентативную по странам оценку учеников 4 класса средней школы путем комбинации теста TIMSS по математике и точным наукам и теста PIRLS по чтению⁴⁷. Эта оценка была проведена в тесной кооперации с государственной инспекцией по надзору за качеством образования при Кабинете Министров Узбекистана. Калибровка результатов тестов TIMSS/PIRLS в 2018 году была проведена с использованием теории тестовых заданий (ТТЗ), при которой тестовые задания имеют разный вес в зависимости от уровня сложности. Оценка ТТЗ имеет шкалу от 0 до 1000 со средней

⁴⁷ UNICEF. 2019. Student Learning at Primary Grades in Uzbekistan: Outcomes, Challenges, and Opportunities: A Summary of Uzbekistan National Learning Achievement Study, Grade IV, 2018. Tashkent: UNICEF. <https://www.unicef.org/uzbekistan/en/reports/student-learning-primary-grades-uzbekistan-outcomes-challenges-and-opportunities>

оценкой 500 и стандартным отклонением 100. Результаты оценки показали фактический уровень 50 процентов, в т.ч. 52 процента по математике и 59 процентов по точным наукам⁴⁸.

Неравенство в результатах обучения оказалось значительным. Баллы по Суммарный балл оценки (SAS) для самых худших 10 процентов был 363, что значительно ниже 623 баллов среди оставшихся 90 процентов учеников (Таблица 3.2). Однако, лучшей оценкой неравенства является разница между квартилями учеников по успеваемости, которая показывает разницу в процентах по квартилям: 137 пунктов. Эта разница показывает, что по результатам обучения для 4 класса равенство в обучении очень низкое. Например, 573 баллов по математике для 70 процентов учеников и 435 баллов для 25 процентов учеников. Разница между ними 138 пунктов или 1.4 величины стандартного отклонения. Подсчитано, что одна величина стандартного отклонения эквивалентна около 4 годам обучения в школе⁴⁹. В среднем баллы по тесту PIRLS по Узбекистану являются схожими с результатам теста за 2016 год по Болгарии и Казахстану, и выше, чем по Грузии и Азербайджану.

Таблица 3.2. Баллы тестов TIMSS/PIRLS и их распределение по уровням перцентиля

Баллы по перцентилем	Суммарный балл оценки (SAS)	Чтение	Математика	Точные науки
Самый нижний	154	209	135	162
10-й	363	358	365	369
25-й	435	433	435	433
50-й	507	508	504	503
75-й	572	572	573	571
90-й	623	625	625	625
Самый высокий	767	764	782	737
Общая разница	613	555	647	575
Разница между квартилями	137	139	138	138

Источник: ЮНИСЕФ 2019.

Анализ данных оценок приводит к важным выводам о политике в образовании и целенаправленности расходов на образование. Используя методы регрессионного анализа, где школы, домохозяйства и персональные характеристики считались как независимые переменные, анализ оценок показывает, что после учета влияния школ, доля факторов домохозяйств составляет 55 процентов от всех вариации, региональные факторы 15 процентов и школьные факторы 30 процентов. Школы с высокими баллами имели более низкие вариации по результатам тестов и лучшие показатели равенства в обучении. Соотношение числа учеников на одного учителя не имели никакого влияния на результаты тестов. Но качество инфраструктуры и среда в школе имели воздействие на результаты тестов учеников. Школьники, посещавшие дошкольные учреждения показали более лучшие результаты, чем не посещавшие эти учреждения. Учителя со стажем более 5 лет и со степенью магистра имели более высокое воздействие на результаты тестов учеников, чем учителя на начальном уровне карьеры или со степенью

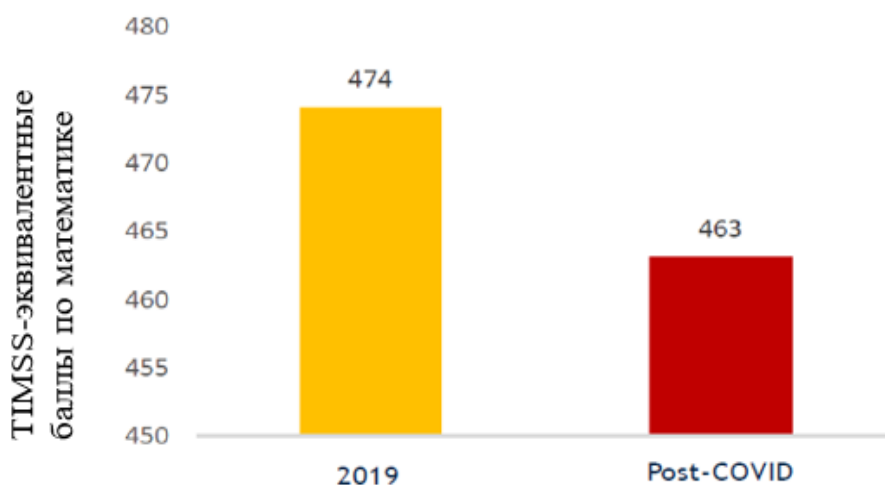
⁴⁸ Там же, с.39.

⁴⁹ Evans, David K., and Fei Yuan. 2019. Equivalent Years of Schooling. A Metric to Communicate Learning Gains in Concrete Terms. Policy Research Working Paper 8752. Washington DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/123371550594320297/pdf/WPS8752.pdf>

бакалавра. Эти результаты анализа говорят о том, что равенство в обучении и факторы, влияющие на качество образования должны быть в центре внимания при таргетировании расходов на образование.

Расчетные потери в обучении для Узбекистана были относительно умеренными. Оценки Всемирного банка показывают, что воздействие COVID-19 на результаты обучения близки к 0,11 от величины стандартного отклонения (Рис. 3.5). В денежном измерении потери, связанные с качеством обучения, составляют около 425 млн.долл. США по паритету покупательной способности. Потери в обучении в виде снижения числа лет фактического образования для учеников из-за пандемии отразятся на сниженной ежемесячной заработной плате на 3,5 процента, если предположить, что год дополнительного обучения увеличивает заработок в среднем на 8 процентов. Несмотря на давление на расходы госбюджета на образование со стороны требований увеличить расходы на здравоохранение при пандемии, расходы госбюджета Узбекистана на образование не сократились, так как правительство «защитило» расходы на образование, особенно на зарплаты учителям, что способствовало развитию дистанционного образования, которое смягчило негативное воздействие пандемии.

Рисунок 3.5. Оценка потерь в обучении из-за COVID-19 в Узбекистане



Источник: Всемирный банк

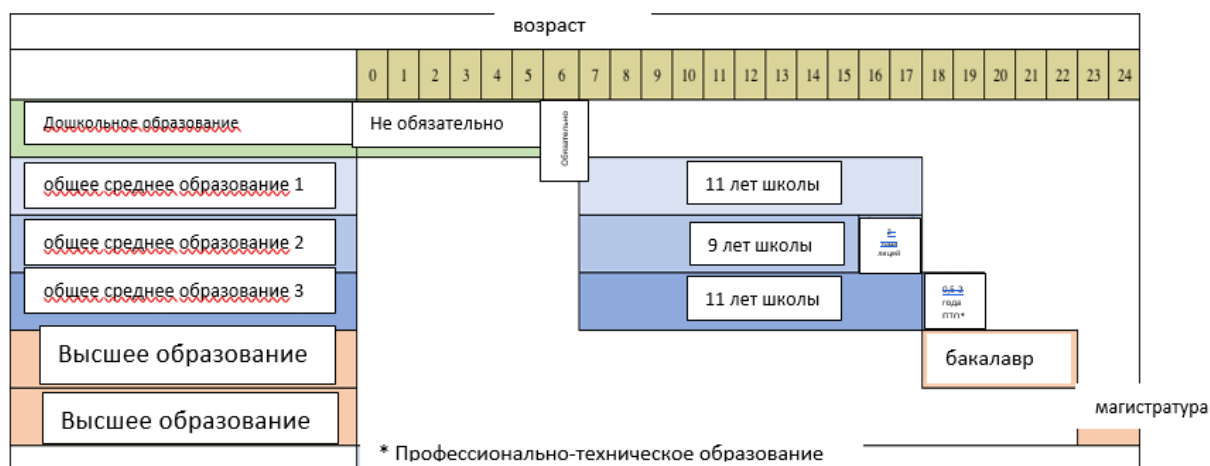
Определение фактических потерь в обучении должно быть приоритетным и восстановление этих потерь должно быть драйвером политики образования в течение последующих двух лет. Восстановление потерянного обучения подразумевает выявление индивидуальных потерь в обучении путем тестирования учеников и оценки. Потом нужно сгруппировать детей по уровням достижений в успеваемости и для отставших проводить дополнительные занятия по более упрощенной программе. Как только оценки покажут, что

дети восстановили свои знания до нужного уровня, к ним опять применяется обычная программа обучения⁵⁰.

Структура сектора образования

Система образования Узбекистана состоит из нескольких субъектов, принимающих решения. В настоящее время им управляют три министерства: Министерство дошкольного образования (МДО), Министерство народного образования (МНО) и Министерство высшего и среднего специального образования (МВССО). Несколько других государственных учреждений играют разные роли в управлении высшим образованием. Текущая система образования включает 12 лет обязательного школьного образования, из которых 11 лет в общем среднем образовании (ОСО), которым предшествует один год дошкольного образования, которое стало обязательным в марте 2020 года. Система образования показана на рисунке ниже (Рис. 3.6).

Рисунок 3.6. Структура системы образования в Узбекистане



Источник: Отчет об анализе сектора образования Узбекистана.

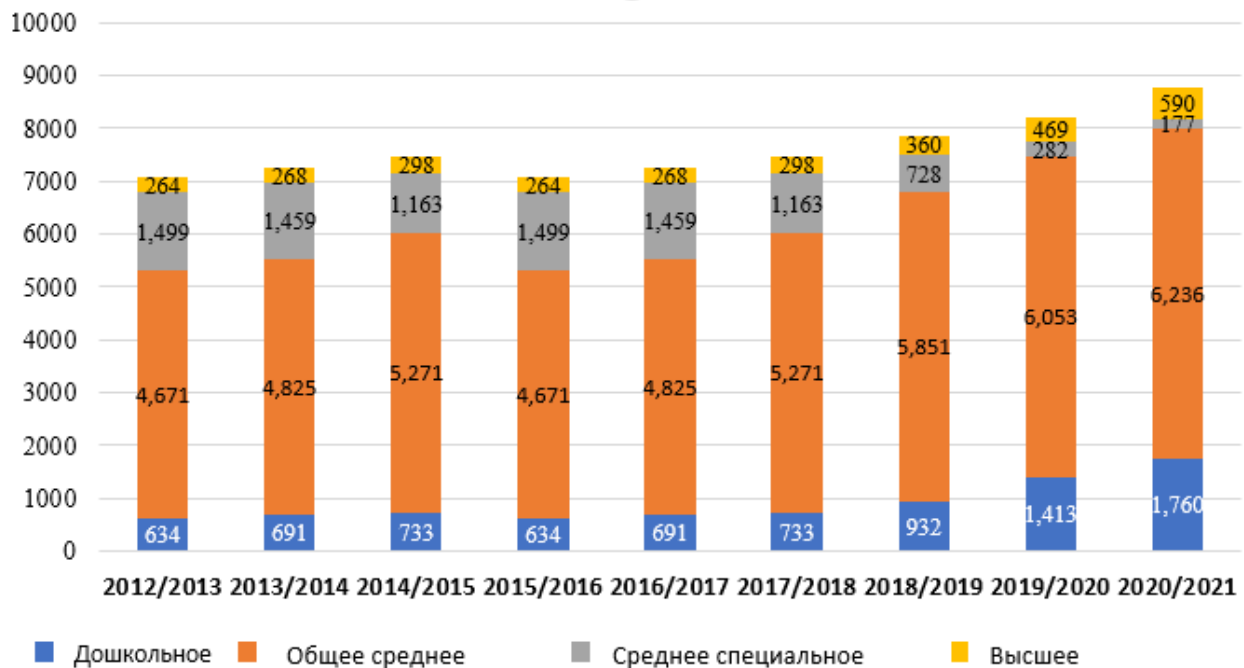
Общее количество учащихся в последние несколько лет неуклонно растет, что более заметно в дошкольном образовании. Система образования Узбекистана включает 30,181 учебное заведение, в которых обучается около 8,1 млн. учащихся доуниверситетского образования. Есть почти 700,000 учителей. Преобладающим языком обучения в школах является узбекский (82,5% школ ОСО)⁵¹. В то время как общее количество учащихся увеличилось на 30 процентов с 2012 по 2021 год (с 6,73 млн. до 8,76 млн.), значительный рост произошел в дошкольном образовании, где количество зачисленных детей утроилось (с 550 тыс. до 1,7 млн.), что отражает масштаб задачи Правительства по массовому расширению

⁵⁰ Arcia, Gustavo, Rafael de Hoyos, Harry Patrinos, Alina Sava, Tigran Shmis, and Janssen Teixeira. 2021. "Learning Recovery after COVID-19 in Europe and Central Asia: Policy and Practice." ECA Education. Washington DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/836481622436593904/pdf/Learning-Recovery-after-COVID-19-in-Europe-and-Central-Asia-Policy-and-Practice.pdf>

⁵¹ Образование в Узбекистане 2017, Госкомстат. <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-04-gpe-esp-uzbekistan.pdf>

дошкольного образования (см. Рис. 3.7 и Таблицу 3.3 ниже). Между 2013 и 2018 гг. число учащихся росло умеренными темпами, но после 2018 года рост значительно ускорился, указывая на успешные усилия правительства по достижению всеобщего охвата (Таблица 3.3). Число дошкольных учреждений выросло с 6381 в 2018 году до 19316 в 2020 году и число детей, посещающие эти учреждения увеличилось на 88 процентов в этот период: с 932 тыс. в 2018 году до 1760 тыс. в 2020 году. Таблица 3.3 показывает небольшое снижение в уровне среднего специального образования.

Рисунок 3.7. Число учащихся на разных уровнях образования в Узбекистане



Источник: <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-04-gpe-esp-uzbekistan.pdf>

Таблица 3.3. Характеристики системы образования Узбекистана

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Количество учреждений						
Дошкольное образование	5,126	5,138	5,186	6,381	12,115	19,316
Общее среднее образование	9,720	9,719	9,718	9,774	9,942	10,008
Среднее специальное	1,567	1,566	1,556	1,537	1,117	725
Высшее образование	69	70	72	98	122	132***
Количество студентов (тыс.)						
Дошкольное образование	634	691	733	932	1,413	1,760
Общее среднее образование	4,671	4,825	5,271	5,851	6,053	6,236
Среднее специальное	1,499	1,459	1,163	728	282	177
Высшее образование	264	268	298	360	469	590
Количество штатных учителей (тыс.)						
Дошкольное образование	58	60	63	81	95*	117
Общее среднее образование	394	400	420	458	482**	501**
Среднее специальное	111	110	91	50	21	17
Высшее образование	25	24	25	26	27*	30

Источник: Министерство финансов, НСК, Министерство народного образования, Министерство высшего и среднего специального образования, Министерство дошкольного образования.

Примечания: *Только для государственных учреждений. **Включая постоянных преподавателей, работающих полный и неполный рабочий день. *** Число ВУЗов в Узбекистане продолжает расти и к концу 2022 г. в стране их было 198 (Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана 20 декабря 2022 года).

Дошкольное образование

Правительство Узбекистана взяло на себя обязательство обеспечить полный набор шестилетних детей на обязательный последний год дошкольного образования. В 2017 году правительство Узбекистана приступило к осуществлению амбициозного плана по расширению доступа к дошкольному образованию с целью достижения 100-процентного охвата шестилетних детей к 2025 году. Начиная с 2021-22 учебного года, дошкольное обучение всех 6-летних детей является обязательным. Реализация этой политики предусматривает поэтапное внедрение на региональном уровне, при этом первая когорта началась 15 октября 2020 г.

Общее среднее образование

В ОСО реформы направлены на повышение качества в основном за счет улучшения условий и методов обучения. Указ Президента № 6108 предлагает, среди прочего, краткосрочные

и среднесрочные цели, направленные на повышение статуса учителей и стимулирование работы учителей и директоров школ. К окладам директоров и заместителей директоров общеобразовательных школ, имеющих высокий уровень приема выпускников в вузы и учреждения профессионального образования, будет начисляться надбавка в размере от 3 до 12 минимальных размеров оплаты труда. К 2024 году месячная заработная плата высокоэффективных учителей будет постепенно увеличена до 15-кратного размера минимальной оплаты труда. Поощрение за успеваемость будет заключаться в повышении до высшей квалификационной категории преподавателей учащихся, которые победили на международных научных олимпиадах. Упомянутый указ также направлен на повышение квалификации учителей и предлагает расширить программы дистанционного обучения, которые в 2020 году опробованы для 11 тысяч учителей в Сырдарьинской области, а в 2021 году включали Бухарскую, Самаркандскую, Ферганскую области и город Ташкент.

Обязательное и бесплатное ОСО объясняет почти всеобщий охват на этом уровне образования. Зачисление в ОСО с течением времени оставалось высоким и немного увеличилось с 2015-16 учебного года. Доступ к ОСО сопоставим с доступом в других странах Европы и Азии, хотя общий коэффициент зачисления (ОКЭ) для 5–9 классов, который эквивалентен неполному среднему образованию, отстает.

Среднее специальное профессиональное образование (ССПО)

Узбекистан реформирует свою систему ССПО, чтобы привести ее в соответствие с Международной стандартной классификацией образования (МСКО). В соответствии с Указом Президента № 5812 «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы профессионального образования», начиная с 2020-21 учебного года, в сети образовательных учреждений будет внедрена новая система начального, среднего и профессионального образования в соответствии с МСКО. Эти программы длятся от 6 месяцев до 2 лет, в зависимости от специализации, и предназначены как для работающих, так и для безработных учащихся. Эти изменения соответствуют передовой международной практике обучения на протяжении всей жизни. Стоит отметить, что набор в систему ССПО в Узбекистане высок и находится на одном уровне с показателями европейских стран, таких как Австрия и Польша.

Высшее образование

Одной из самых острых проблем высшего образования в Узбекистане является доступность, которая в настоящее время очень низкая, несмотря на существующий высокий спрос. На самом деле, разрыв между спросом на высшее образование и поступлением в высшие учебные заведения со временем увеличивается. Охват высшим образованием в Узбекистане значительно ниже и составляет 15,9 процента⁵². Уровень зачисления ниже для женщин по сравнению с мужчинами, как показано во Вставке 3.1 ниже. Увеличение охвата высшим образованием имеет стратегическое значение для страны, и Правительство Узбекистана намерено увеличить показатель приема до 50 процентов к 2030 году. Экономический рост Узбекистана столкнулся с нехваткой выпускников высших учебных заведений. За последние четыре года было создано 53 новых высших учебных заведения (ВУЗа), в результате чего общее количество ВУЗов

⁵² The UNESCO Institute for Statistics (UIS), 2020.

достигло 132 (2020 МВССО). Сюда входят 28 местных и 28 зарубежных филиалов вузов, а также 24 негосударственных вуза.

Вставка 3.1. Гендерный вопрос в доступе к высшему образованию

Уровень охвата высшим образованием в Узбекистане в целом низкий, и ниже среди женщин по сравнению с мужчинами. Общий коэффициент зачисления женщин заметно низок и составляет 14 процентов (ЮИС ЮНЕСКО, 2020 г.). Хотя это улучшение на 6 процентных пунктов по сравнению с десятилетней давностью, это недостаточный прогресс по сравнению с их сверстниками-мужчинами. Фактически, ОКЭ женщин с высшим образованием сегодня эквивалентен ОКЭ мужчин в 2010 году.

В высшие учебные заведения поступают преимущественно мужчины, и только 46 процентов студентов высших учебных заведений составляют женщины. Напротив, в остальном мире показатели зачисления женщин достигли паритета с показателями учащихся мужского пола или превзошли их. В странах с высоким уровнем дохода на душу населения в среднем 54 процента студентов высших учебных заведений составляют женщины. Сегодня этот показатель в Узбекистане ниже, чем средний показатель на уровне 49 процентов для женщин, получающих высшее образование в странах с уровнем дохода на душу населения в нижней части стран со средним уровнем доходов. Охват узбекских женщин с высшим образованием также ниже, чем в соседних странах, включая Таджикистан, который добился значительного прогресса в приеме большего числа женщин в университеты за последнее десятилетие; в Узбекистане доля студенток за тот же период оставалась на уровне около 40 процентов. Постановлением Кабинета Министров № 402 от 23 июня 2020 г. целевые пособия направлены на стимулирование поступления женщин в высшие учебные заведения с учетом справедливости и инклюзивности, поскольку они предназначены для малообеспеченных, инвалидов или особо неблагополучных слоев населения.

Изменения в высшем образовании происходили медленнее, чем в других подсекторах образования. В 2010 году введен подушевой механизм финансирования, в формулу которого включены компенсационные коэффициенты, с дополнительным финансированием для сирот и инвалидов. Эти коэффициенты ежегодно определяются МВССО совместно с Министерством финансов (МФ). В 2012 году оценка качества для сектора была переведена с подхода, ориентированного на затраты ресурсов, на подход, ориентированный на результаты, что заложило основу для создания рейтинга университетов, впервые опубликованного в августе 2018 года.

Правительство Узбекистана также стремится поощрять инновации, чтобы в конечном итоге способствовать экономическому росту; к 2030 году страна хочет войти в топ-50 стран в Глобальном инновационном индексе. В сентябре 2018 года правительство Узбекистана приняло Стратегию инновационного развития на 2019-2021 годы, которая призвана повысить качество научных исследований, укрепить связи между образованием, наукой и промышленностью и увеличением государственных и частных инвестиций в инновации, исследования и разработки и современные технологии. Ожидается, что валовые расходы на исследования и разработки увеличатся в четыре раза с 0,2 до 0,8 процента ВВП с 2018 по 2021 год.⁵³

⁵³ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/28/uzbekistan-to-modernize-its-national-innovation-system-with-support-from-the-world-bank>.

Ключевые вызовы

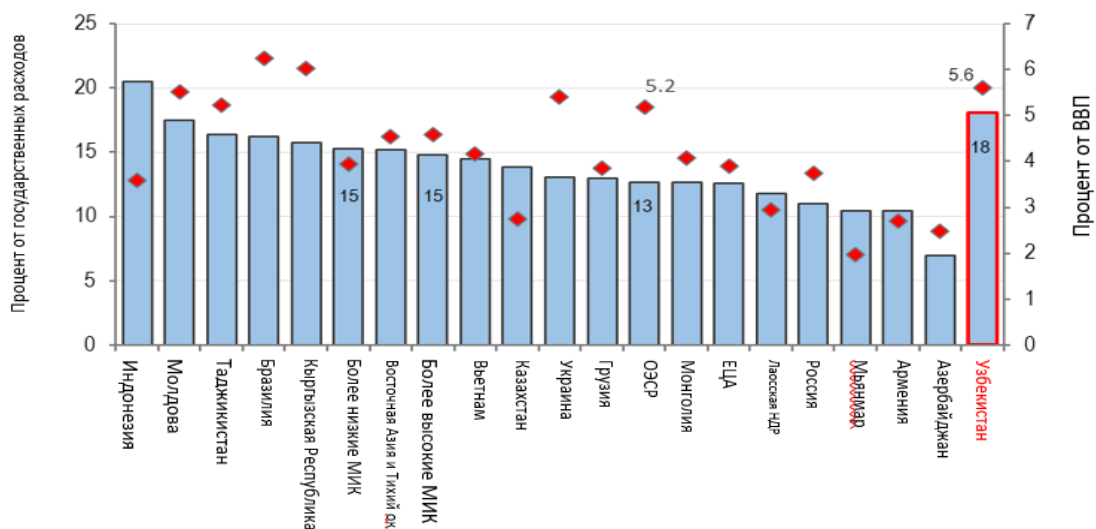
Основными проблемами в государственном образовании Узбекистана являются качество образования и равенство в обучении. Доступ к дошкольному образованию быстро улучшается и находится в фокусе политики правительства по образованию; доступ к общему среднему образованию в классах 1-11 почти всеобщий и после-школьное образование сейчас пересматривается в контексте развития частного сектора и динамики на рынке труда. Однако, доступ к образованию среди детей с инвалидностью и для уязвимых групп может быть значительно улучшен, и качество общего среднего образования можно улучшить до уровня ОЭСР. Однако, фокус анализа расходов на образование не атом, как таргетировать расходы для улучшения качества и повышения равенства в обучении.

Модели расходов на образование

Общие расходы

Узбекистан в течение долгого времени вкладывал умеренные средства в сектор образования по сравнению со странами ОЭСР. В 2019 году Узбекистан потратил на образование 5,6 процента от своего ВВП, и эта сумма составила 18,1 процента от общих государственных расходов. Расходы Правительства Узбекистана на образование в 2019 г. были выше, чем в среднем по странам ОЭСР (5,0 процента ВВП в 2017 г. и 5,2 процента ВВП в 2019 г.), а также выше, чем расходы в странах со средними доходами на душу населения. (Рис. 3.8), что указывает, что качество можно повысить до уровня с этими странами, учитывая долю расходов на образование.

Рисунок 3.8. Государственные расходы на образование как доля от общих расходов госбюджета и от ВВП



Источник: ОЭСР. (2017), https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeed_bv_id=edu-data-en&doi=c4e1b551-en#; Департамент статистики Сингапура, <https://www.tablebuilder.singstat.gov.sg/publicfacing/createDataTable.action?refId=15204>; Всемирный Банк ПМР, по состоянию на октябрь 2020 г.. Данные по Узбекистану за 2019 год предоставлены Министерством финансов и Государственным комитетом по статистике Узбекистана.

Примечание: Верхние МИК: страны с доходом на душу населения в верхней части группы стран со средними доходами. Нижние МИК: страны с доходом на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами.

Уровень государственных расходов на образование в Узбекистане не сократился во время пандемии COVID. Государственные расходы на образование выросли в 2016 году до 23,5 процентов от общих расходов бюджета и до 5,7 процентов ВВП (Рис. 3.9). Однако общий уровень государственных расходов на образование был снижен еще до пандемии COVID в 2017 и 2018 годах – до 16,6 процента от общих расходов бюджета и до 4,8 процента от ВВП в 2018 году, но реформа обменного курса в 2017 году может объяснить часть разницы. Однако в 2019 году оба этих показателя снова выросли и не сократились во время пандемии. В отличие от большинства других стран мира, ВВП в Узбекистане вырос на 1,9 процента в 2020 году и на 7,4 процента в 2021 году. Такой рост позволил правительству Узбекистана сохранить общий уровень государственных расходов на образование во время пандемии COVID практически на среднем уровне допандемических лет в 2015-2019 годах.

Рисунок 3.9. Динамика государственных расходов на образование, 2015-2021 гг.



Источник: данные Министерства финансов Узбекистана и расчеты сотрудников Всемирного банка.

С 2019 по 2021 годы государственные расходы на образование увеличились как доля от общих расходов госбюджета, так и от ВВП. Одной из причин является увеличение заработной платы учителей общего среднего и дошкольного образования в среднем на 59 процентов и 43 процента соответственно⁵⁴. Другая причина связана с внебюджетным фондом развития материально-технической базы образовательных и медицинских учреждений, которая была консолидирована в госбюджет в 2019 году⁵⁵. Фонд был создан в 2017 году в соответствии с указом президента для финансирования капиталовложений на всех уровнях образования. Начиная с 2019 года инвестиционные и иные расходы, ранее произведенные через Фонд, финансируются непосредственно из республиканского бюджета.

⁵⁴ Ministry of Finance (2019). *Budget for Citizens*.

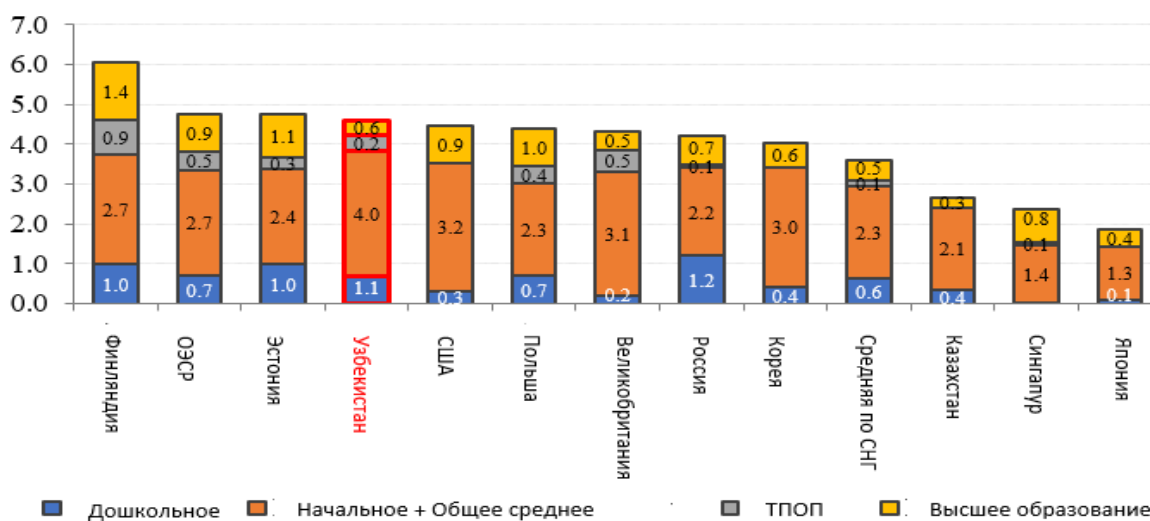
⁵⁵ Там же.

Расширение системы дошкольного образования помогает объяснить увеличение расходов с 2018 по 2019 год. Уровень зачисления детей увеличился почти на 15 процентных пунктов, с 37,7 процента до 52,3 процента с 2018 по 2019 год⁵⁶. Это и недавняя реформа по расширению ОСО требуют увеличения госбюджета для удовлетворения потребностей в дополнительных ресурсах, включая инфраструктуру, учителей и учебные и учебные материалы.

Сравнение Узбекистана с другими странами по расходам на образование

Правительство Узбекистана тратит на высшее образование в процентах от ВВП столько же, сколько в среднем по СНГ, но меньше по сравнению со странами ОЭСР. В 2019 году расходы на высшее образование в Узбекистане выросли с 0,5 процентов от ВВП в 2015 году до 0,6 процента от ВВП в 2019 году, что ниже среднего показателя по ОЭСР (0,9 процента), но немного больше или на уровне среднего показателя по СНГ (0,5 процента), кроме Российской Федерации (0,7 процентов). Однако относительно низкий уровень охвата образованием в Узбекистане (12,6 процента в 2019 году) по сравнению со средним показателем по ОЭСР (44 процента в 2018 году) свидетельствует о потенциальных проблемах с эффективностью расходов в Узбекистане (Рис. 3.10).

Рисунок 3.10. Расходы на образование как доля от ВВП по уровням образования



Источник: Статистика образования Всемирного банка; ОЭСР (последние доступные данные за 2017-2019 гг.), <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=868273#>, по состоянию на апрель 2022 г.

Примечания: * Таджикистан и Туркменистан не включены, т.к. их последние доступные данные до 2016 г.

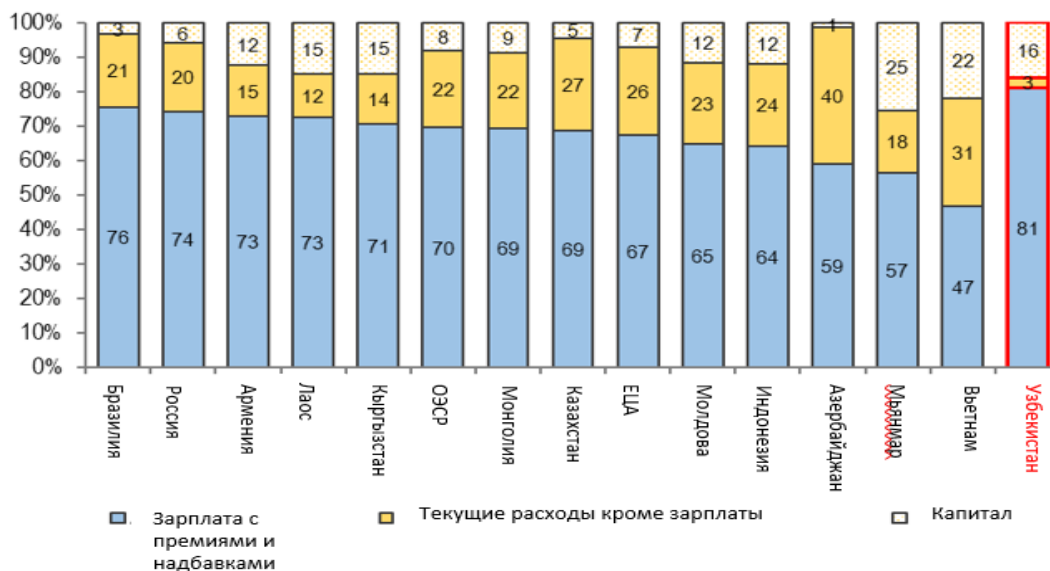
1. В Узбекистане общее среднее образование включает как начальное, так и общее среднее образование. Среднее специальное образование то же, что и ТПОП.
2. Для стран-членов ОЭСР госрасходы на образование включают только прямые государственные расходы; следовательно, сумма процентов всех уровней образования может быть ниже процента, показанного на рисунке.
3. Для стран сравнения, у которых нет данных о ТПОП, категория либо не применима в стране, либо включена в другие категории.
4. Дошкольное образование на этом графике включает как ранние ясли (в возрасте 0–2 лет, если применимо), так и дошкольное образование (в возрасте 3–6 лет).

⁵⁶ Данные Министерства дошкольного образования и отчет: *Uzbekistan National Voluntary Review 2020 on the Implementation of Agenda 2030* (in Russian), 2020

Расходы на дошкольное образование в процентах от ВВП в Узбекистане выше, чем в среднем по странам ОЭСР. Узбекистан потратил 0,7 процентов от ВВП на дошкольное образование в 2015 году и 1,1 процент от ВВП в 2019 году, что больше, чем расходы большинства развитых стран на этот уровень образования, таких как США (0,3 процента), Южная Корея (0,4 процента) и Японии (0,1 процент). Российская Федерация потратила 1,2 процента от своего ВВП в 2019 году. Однако относительно низкий уровень охвата дошкольным образованием в Узбекистане (52,3 процента в 2019 году) по сравнению со средним показателем по ОЭСР (87 процентов в 2017 году) свидетельствует о потенциальных проблемах с эффективностью расходов в Узбекистане, которые можно было бы проанализировать, если бы имелись данные о качестве.

Недавнее повышение заработной платы преподавательскому и не-преподавательскому персоналу в секторе образования продолжит увеличивать и без того значительный размер фонда заработной платы в госбюджете Узбекистана. В 2019 году правительство потратило 19,1 трлн. сум (что эквивалентно 2,2 млрд. долл. США) на оплату труда в секторе образования, что составляет 81 процент от общих расходов на образование. Этот процент является самым высоким среди всех сопоставимых стран, включая страны ОЭСР и страны СНГ⁵⁷ (Рис. 3.11). Такой высокий процент обусловлен оплатой труда сотрудников общего и среднего специального образования. Текущие расходы, кроме оплаты труда персонала (например, техническое обслуживание и ремонт), крайне низки.

Рисунок 3.11. Распределение расходов на образование по экономической классификации



Источник: Официальные данные Узбекистана и расчеты Всемирного банка, данные госбюджета Минфина; Статистики образования Всемирного банка; База данных ОЭСР «Education at a Glance».

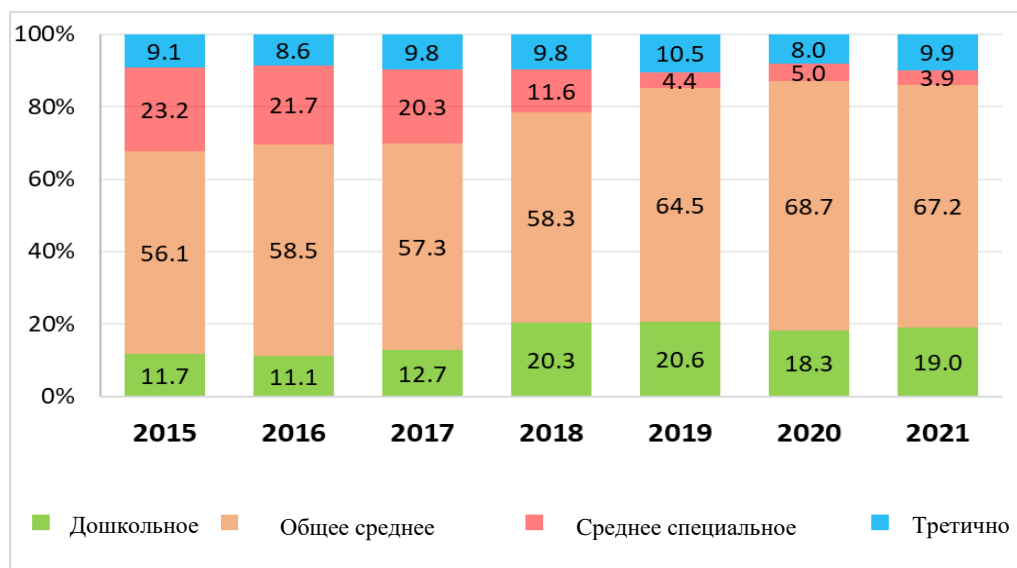
Примечание: * Такие страны, как Таджикистан, Туркменистан, Грузия и Украина, не включены из-за нехватки данных.

⁵⁷ Капитальные затраты по Узбекистану средние за 2010-2014 гг.

Расходы по подсекторам

Общее среднее образование поглощает самую большую долю государственных расходов на образование среди подсекторов в Узбекистане. В 2019 году из общих государственных расходов на образование (сумма, эквивалентная 2,7 млрд. долл. США) правительство Узбекистана потратило наибольшую долю на ОСО (около 65 процентов от общего бюджета на образование), за ним следуют дошкольное образование (21 процент), высшее образование (10 процентов) и среднее специальное образование (4 процента). Расходы на среднее специальное образование сократились с 23 процентов до 4 процентов в период с 2015 по 2019 годы, в то время, как дошкольное и общее среднее образование поглотили соответствующий рост расходов за тот же период, как показано на Рис. 3.12 ниже. Скачок расходов на дошкольное образование с 2017 по 2018 год частично объясняется увеличением охвата, как уже было сказано выше, и демографическим давлением. Важно отметить отсутствие дезагрегированных данных о расходах на дошкольное образование до 2017 года⁵⁸. Расходы на ОСО, вероятно, будут продолжать расти из-за реформы, которая включала два дополнительных года обучения и повышение заработной платы учителей.

Рисунок 3.12. Распределение расходов на образование по уровням, 2015-2021 гг.



Источник: Официальные данные Узбекистана и расчеты Всемирного банка по данным госбюджета Минфина.

Недавний акцент в политике образования на охват дошкольным образованием выразился в значительном увеличении государственных расходов, так что расходы на одного учащегося в дошкольном образовании выше, чем на одного учащегося в общем среднем или среднем специальном образовании (Табл. 3.4). Поскольку родители должны оплачивать часть расходов по детским садам, этот уровень расходов может отражать более

⁵⁸ До 2017 г. Министерство ОСО отвечало за предоставление как дошкольного, так и общего среднего образования. Министерство дошкольного образования учреждено в конце 2017 г.

высокие требования инфраструктуры, что обеспечивает более высокое качество дошкольного образования, а также инвестиции, необходимые для оказания услуг для детей 0-5 лет. На одного ребенка госрасходы на дошкольное образование составили 1300 долл. США по паритету покупательной способности.

Таблица 3.4. Госрасходы на образование по уровням образования, 2019 г.

	Общие расходы (млн. сум)	Число учащихся	На одного учащегося (млн. сум)	На одного учащегося (долл. США по ППС)
Дошкольное	3,522,496	1,185,775	2.97	1,304
Общее среднее	16,020,299	6,053,153	2.64	1,162
Среднее специальное	2,043,558	797,700	2.56	1,125
Третичное	1,925,394	452,462	4.25	1,869

Источник: Данные Минфина Узбекистана, Обменный курс 1 долл. США = 9491 сум

Несмотря на то, что расходы на дошкольное образование исторически были низкими по сравнению с ОСО, данные показывают, что этот тренд меняется. Расходы на дошкольное образование увеличились с 11,7 процентов от общих государственных расходов на образование в 2015 году до 20,6 процентов в 2019 году. Это было сделано главным образом для реализации амбициозной программы правительства Узбекистана от 2017 года, направленной на достижение 100-процентного охвата детей в возрасте 6-7 лет к 2025 году⁵⁹. В этом контексте только в 2019 году было создано 20 000 новых мест в дошкольных учреждениях за счет строительства 12 новых государственных дошкольных учреждений, перепрофилирования 53 пустующих зданий и реконструкции сотен существующих дошкольных учреждений. Это масштабное расширение продолжилось в 2020 году за счет строительства 18 новых дошкольных учреждений, ввода в эксплуатацию 129 пустующих зданий и реконструкции 260 государственных дошкольных учреждений.⁶⁰

Правительство Узбекистана также обязалось инвестировать в свои дошкольные педагогические кадры, увеличив заработную плату учителей. Продолжая свои усилия по инвестированию в дошкольные учреждения, правительство Узбекистана внесло ряд изменений в заработную плату персонала дошкольных учреждений, увеличив базовую заработную плату на 30 процентов в начале 2018 года⁶¹. Учителя, которые обучали детей в возрасте от 5 до 7 лет, увидели, что их заработная плата стала соответствовать зарплате их коллег в начальной школе⁶². Создана дополнительная надбавка к заработной плате работников системы дошкольного образования, которая учла мандаты годовой обязательной подготовки детей, поступающих в начальную школу с 2019-2020 учебного года.

⁵⁹ Целевой год был первоначально 2021 г., но Постановление Президента №132 от 9 марта 2020 г. “О мерах по дальнейшему развитию системы обязательной одногодичной подготовке детей к первому классу” перенесло на 2024-25 академический год.

⁶⁰ По информации Министерства дошкольного образования.

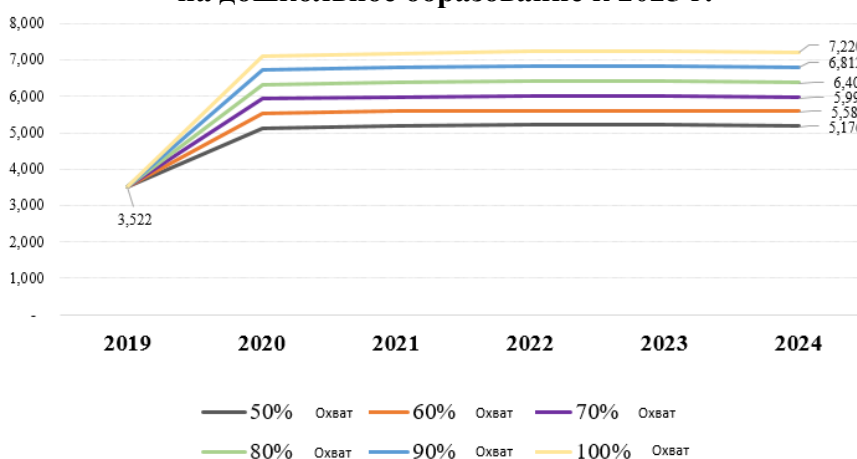
⁶¹ На основе Указа Президента от 28 февраля 2018 г. “О мерах по улучшению условий оплаты труда определенным категориям работников государственных дошкольных образовательных учреждений”, начиная с 1 марта 2018 г.

⁶² World Bank (2018). *Uzbekistan Education Sector Analysis*.

В дополнение к учителям дошкольных учреждений, правительство также ввело различные меры политики, регулирующие повышение заработной платы педагогического и непедагогического персонала общего среднего образования. В госбюджете на 2019 год заработная плата учителей средних школ в ОСО была увеличена в среднем на 59 процентов, после чего на 43 процента увеличилась заработная плата учителей начальных школ. Ежемесячная заработная плата высокоэффективных педагогов будет постепенно увеличена до 15-кратного минимального размера оплаты труда.⁶³ Кроме того, будут созданы фонды поощрения работников народного образования⁶⁴. Наконец, заработная плата методистов будет повышена до уровня базовой ставки учителя высшей категории.

Для достижения 100-процентного охвата детей 6-7 лет к 2025 году, с учетом упомянутого высокого демографического давления, расходы на дошкольное образование в реальном выражении могут увеличиться до 105 процентов. Анализ чувствительности (как видно на Рис. 3.13) был проведен при допущении, что расходы на одного ребенка дошкольного образования остаются стабильными на текущем уровне (около 3,0 млн сум, что эквивалентно 1 420,6 долл. США в текущих долларах США по паритету покупательной способности, ППС) и при существующем стабильном охвате дошкольным образованием (на уровне 52,3 процента) для детей 3-5 лет. Нижняя оценка состоит в том, что расходы на дошкольное образование в 2023 году увеличатся на 47 процентов по сравнению с 2019 годом в номинальном выражении, если 50 процентов детей в возрасте 6–7 лет будут охвачены дошкольным образованием в 2024 году. Более высокая оценка требует увеличения расходов на 105 процентов при достижении цели.

Рисунок 3.13. Анализ чувствительности государственных расходов на дошкольное образование к 2025 г.



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка с использованием данных Всемирного банка по оценке населения и прогнозам, Госкомстат и Минфин Узбекистана.

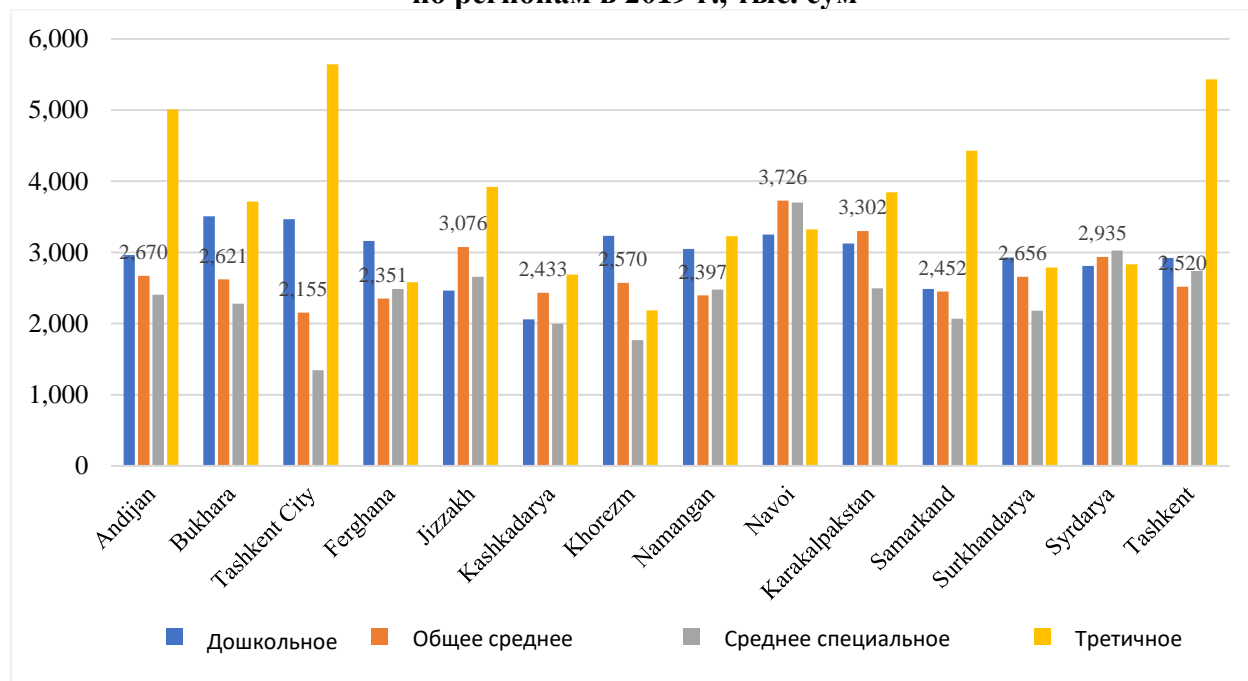
На уровне регионов имеются значительные различия в расходах на одного учащегося, которые могут отражать различия в региональных издержках, которые

⁶³ Минимальная заработная плата с 1 июня 2022 г. в Узбекистане 920 тыс. сум. в месяц ~84 долл. США.

⁶⁴ <https://kun.uz/en/news/2020/10/24/salary-of-school-teachers-to-be-increased-up-to-15-times-the-mpl-by-2024>.

требуется проанализировать более детально. Рис. 3.14. показывает значительные различия по областям, которые могут объясняться различиями в зарплатах, числом учащихся на одного учителя, издержками на отопление и оплату коммунальных услуг, или различиями в эффективности расходов. Используя расходы на общее среднее образование в качестве образца, так как этот подсектор больше всех других требует расходов, имеются видимые различия в расходах на одного учащегося. Например, расходы на одного учащегося в городе Ташкенте составили 2,15 млн. сум, а в Навоийской области 3,7 млн. сум, то есть на 73 процента больше.

Рисунок 3.14. Расходы на одного учащегося по уровням образования и по регионам в 2019 г., тыс. сум



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка по данным Минфина Узбекистана.

Разницу в расходах на одного учащегося трудно объяснить предсказуемыми трендами переменных, такими как расходами на одного учащегося в процентах от регионального ВВП на душу населения, или по отношению к уровню бедности по областям, что также показывает на существенные несистематические вариации (Табл. 3.5), что указывает на необходимость более детального изучения равенства в расходах на одного учащегося.⁶⁵

⁶⁵ Обзор распределения учителей по возрастам учащихся по уровню бедности в областях не показывает систематическую ошибку, где более опытные с более высокой зарплатой могут быть в более богатых регионах. Поэтому рекомендуется провести более детальный анализ расходов на учителей.

Таблица 3.5. Расходы как процент от регионального ВВП на душу населения

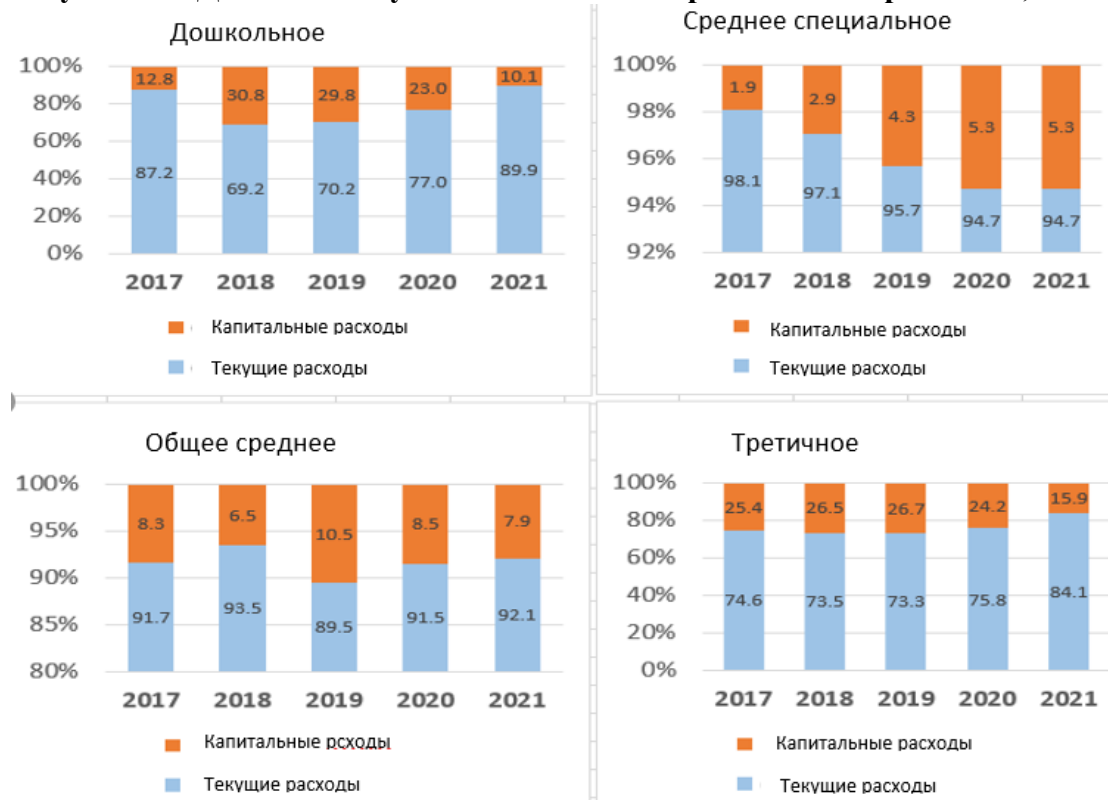
Регион/область	Дошкольное	Общее среднее	Среднее специальное	Высшее/третичное	Региональный ВВП на душу населения	Уровень бедности (при черте бедности 3.2 долл. США в день)
Андижанская	28%	25%	23%	47%	10,622	12%
Бухарская	25%	19%	16%	27%	13,980	8%
г. Ташкент	12%	7%	5%	19%	29,331	0%
Ферганская	36%	27%	28%	29%	8,861	7%
Джизакская	22%	28%	24%	35%	11,126	3%
Кашкадарья	18%	22%	18%	24%	11,233	7%
Хорезмская	31%	25%	17%	21%	10,337	7%
Наманганская	37%	29%	30%	39%	8,354	11%
Навоийская	9%	10%	10%	9%	37,120	5%
Р.Каракалпакстан	31%	33%	25%	39%	9,944	16%
Самаркандская	25%	25%	21%	45%	9,794	17%
Сурхандарья	34%	31%	25%	32%	8,597	16%
Сырдарьинская	22%	23%	24%	23%	12,500	14%
Ташкентская	17%	15%	16%	32%	17,164	7%
В среднем по Узб.	19%	17%	17%	28%	14,212	

Источник: Рассчитано по данным Минфина Узбекистана.

Объяснение региональных различий в расходах на одного учащегося могло бы оказаться ключевым фактором в таргетировании будущих расходов для того, чтобы достичь равенства. Для решения проблемы обеспечения равенства в обучении важно проанализировать расходы на образование, так как финансирование лучших учителей, финансирование тестов по усвоению знаний, и изменения в управленческой автономии по расходам на уровне школ могут иметь значительное воздействие на способы распределения расходов на образование, даже если не увеличивать общую величину расходов.

Инвестирование в инфраструктуру значительно увеличилось в допандемические годы в 2017–2019 гг., но затем значительно сократилась во время COVID пандемии в 2020-21 гг. Доля капитальных затрат в общих расходах на образование увеличилась с 9,3 процента в 2017 году до 15,9 процента в 2019 году, а затем снизилась до 12,2 процента в 2020 году и далее до 9 процентов к 2021 году. Та же картина капитальных расходов наблюдается в секторах дошкольного и общего среднего образования за тот же период: они увеличились в 2018–2019 годах, а затем сократились до уровня 2017 года или еще ниже в 2020–2021 годах (Рис. 3.15). В секторе высшего доля капитальных затрат постепенно снизилась с 25,4 процентов в 2017 году до 15,9 процентов в 2021 году. В среднем специальном образовании доля капитальных расходов значительно увеличилась с 1,9 процентов в 2017 году до 5,3 процента в 2020-2021 годах даже в ходе пандемии.

Рисунок 3.15. Динамика текущих и капитальных расходов на образование, 2017-2021 гг.



Источник: Данные Минфина Узбекистана и оценки сотрудников Всемирного банка.

Общая тенденция сокращения государственных капитальных расходов в годы пандемии в 2020-2021 годах может быть повернута вспять. Сокращение капитальных расходов при пандемии произошла из-за корректировки общих расходов госбюджета в сторону увеличения расходов на здравоохранение и социальную защиту населения и сохранения текущих расходов на образование, таких как заработная плата учителей, питание учеников, учебники и другие учебные материалы, ремонт оборудования и т. д. По разным данным, в сочетании с этим сокращением капитальных расходов и из-за роста цен и проблем с доступностью местных и импортных товаров во время карантина COVID в Узбекистане и странах-торговых партнерах несколько строительных проектов были приостановлены в 2020-2021 годах. Однако после пандемии следует восстановить долю капитальных расходов в госбюджете до прежнего уровня. Один из уроков кризиса COVID заключается в том, что бедные становятся еще беднее во время кризиса, и что основные затраты (такие текущие расходы, как питание в детских садах, учебники в школах) для наиболее уязвимых слоев населения нужно продолжать до того, пока их ситуация не улучшится. Таким образом, необходимо поддерживать адресное и хорошо организованное обеспечение питанием и учебниками, чтобы поддерживать отдачу от доступа и качества образования, особенно для бедных слоев населения.

План сектора образования Узбекистана и будущее расходов на образование

Реформы в области образования должны быть сосредоточены на качестве и равенстве. Реформы направлены на расширение доступа к дошкольному и высшему образованию, а также на повышение качества общего среднего и среднего специального образования. Стратегия развития Узбекистана на 2022-2026 годы определила приоритеты семи сфер политики, включая развитие человеческого капитала. План сектора образования на 2019-2023 определяет меры политики по приоритетам развития, сформулированным в соответствии с международными обязательствами по образованию, и интегрирует задачи и показатели ЦУР, включая исходные и целевые значения ЦУР, которые отражают национальные цели до 2030 года, при постепенной интеграции задач и показателей ЦУР в центральные, секторальные и региональные стратегии, а также в ежегодные правовые, бюджетные и отчетные процессы как в исполнительной, так и в законодательной ветвях власти.⁶⁶

План сектора образования на 2019-2023 годы - хорошее начало, но оно нуждается в некоторых важных изменениях.⁶⁷ Во-первых, план должен сформулировать связи между уровнями образования, которые в настоящее время находятся в трех отдельных министерствах. Например, общее среднее образование является бесплатным, а родители покрывают расходы на книги, транспорт и униформу. Тем не менее, большинство родителей детей дошкольного возраста платят за дошкольное образование, что может сократить охват в сельских районах. Ключевым недостатком системы образования Узбекистана является отсутствие информации о результатах обучения. Национальные оценки результатов обучения с нестандартизированными тестами проводятся учителями, которые ведут уроки, где сами школы оценивают способность учащихся соответствовать минимальным стандартам в ключевых базовых навыках. Результаты оценок для внутреннего пользования и не публикуются. В результате системная подотчетность является низкой или вообще отсутствует, поскольку она зависит от способности директоров школ конструктивно использовать результаты. План сектора образования на 2019-2023 годы включает в себя создание Национальной системы оценки обучения (NAS), которая дополнит оценки учащихся в классе на основе компетенций и результатов тестов PISA и TIMSS, участницей которых будет Узбекистан.⁶⁸

План сектора образования преследует много целей политики, но лишь немногие из них непосредственно касаются равенства в обучении и качества образования. Большинство целей, изложенных в Плане, касаются оперативных вопросов или уточняют основные аспекты ключевых целей политики. План имеет рабочую программу, в которой задачи и подзадачи реализации целей перечислены очень подробно. Цель таблицы 3.6 состоит в том, чтобы показать те цели политики, которые уже есть в Плане на 2021-2023 годы, которые должны быть в приоритете, чтобы обеспечить склонность к равенству и лучшему обучению студентов. Этот перечень ни в коем случае не является исчерпывающим, но является достаточно всеобъемлющим, чтобы ориентировать меры политики, имеющие последствия для госбюджета.

⁶⁶ The UN-World Bank Joint MAPS Mission (2018) “Mainstreaming, Accelerating and Policy Support for achieving Sustainable Development Goals in Uzbekistan”, draft report – October 2018.

⁶⁷ Begue-Aguado, Alberto. 2018. External Evaluation Report of the Second Education Sector Plan 2019-2023 in Uzbekistan. Tashkent: UNICEF. <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-04-gpe-uzbekistan-esp-appraisal-report.pdf>

⁶⁸ Government of Uzbekistan. 2018. Op. cit., p. 104.

Таблица 3.6. Отдельные цели политики в Плане сектора образования на 2021-2023 гг.

<p>Дошкольное</p>	<p>Доступ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Расширить охват дошкольным образованием и улучшить физические условия в учреждениях дошкольного образования. • Повысить число мест путем строительства дополнительных дошкольных учреждений и расширения мощности имеющихся учреждений. • Создать/укрепить и реализовать стратегии по привлечению частного сектора в расширение услуг дошкольного образования/ строительство/ поддержание в эксплуатационном состоянии. • Укрепить правовую базу для поддержки инклюзивного дошкольного образования. <p>Качество услуг и соответствие ожиданиям</p> <ul style="list-style-type: none"> • Внедрить обновленные учебные программы на основе Стандартов Раннего Развития Детей (ELDS) • Внедрять инновационные методы и материалы обучения • Расширить применение ИКТ в дошкольном образовании • Повысить квалификацию учителей и воспитателей и улучшить условия оказания учителями услуг детям • Укрепить управленческий потенциал и сотрудничество с дополняющими услугами (здравоохранение и питание) • Вовлекать родителей • Укреплять информационные системы управления образованием (EMIS) • Укреплять связи с провайдерами услуг частного сектора
<p>Общее среднее</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшить оборудование учреждений для обеспечения безопасности и стимулирующей к занятиям среды • Выявлять и обслуживать детей, не посещающих учреждения • Улучшить обслуживание детей инвалидов и детей со специальными нуждами • Повысить квалификацию и навыки учителей и условия оказания ими услуг
<p>Общее качество образования</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Учебные программы на основе развития компетенций • Обновить методы оценки результатов обучения в классах • Проводить регулярные выборочные Национальные обследования для оценки результатов обучения на системном уровне • Улучшить обеспечение учреждений оборудованием и педагогическими материалами • Расширить использование ИКТ • Повысить квалификацию и навыки учителей и условия оказания ими услуг

Источник: План сектора образования на 2021-2023 годы.

Исходя из ряда конкретных действий, дошкольное образование занимает видное место в списке приоритетов политики правительства, уделяя особое внимание доступу и качеству услуг. Что касается доступа, правительство планирует увеличить количество дошкольных учреждений и привлечь частных поставщиков в целях расширения охвата, а также экономии капитальных затрат. Повышение качества и престижа учителей дошкольных учреждений также является важной целью, чтобы убедиться, что есть карьерные пути, которые включают тренинги и лучшую заработную плату. План также предусматривает инновации и оценки учебных программ, а также повышение качества и актуальности дошкольных учреждений. Участие родителей также является приоритетом, но механизмы для этого все еще находятся в разработке.

Общее среднее образование имеет очень короткий перечень приоритетов, два из которых непосредственно касаются равенства в обучении: выявление и привлечение детей, не посещающих школу, и улучшение обслуживания детей-инвалидов. Однако

политика в области общего среднего образования по-прежнему основывается на традиционном и устаревшем подходе к решению проблем уязвимых детей, поскольку в ней игнорируются различные виды уязвимости за пределами физической инвалидности. Расширение перечня видов уязвимости детей является важным вопросом, который может иметь важные бюджетные и программные последствия в ближайшем будущем.

Общее качество образования сейчас является важным приоритетом. У правительства Узбекистана имеется амбициозный план по повышению уровня жизни в стране до топ-50 стран в мире. Тот факт, что правительство использует Индекс человеческого капитала (HCI) в качестве ориентира для улучшения образования, иллюстрирует взгляд правительства на качество образования. Общие цели политики в области обеспечения качества включают: внедрение учебных программ, основанных на компетенциях, пересмотр нынешней системы оценок результатов обучения в учебных классах, регулярное использование национальных стандартизированных тестов для оценки обучения учащихся и повышение качества преподавания. Все эти приоритеты политики имеют последствия для расходов госбюджета.

Меры политики в Плане сектора образования теперь определяют бюджет на образование. Это хорошая новость, поскольку План подходит к расходам с точки зрения выполнения задач, что устраняет инерционный подход, существовавший в предыдущие десятилетия. Что еще предстоит выяснить, так это то, сможет ли правительство Узбекистана регулярно пересматривать результаты мер политики, с тем чтобы уточнить план работы и стать более эффективным с точки зрения расходов госбюджета. Это большой критерий по двум причинам: (i) План был подготовлен большой группой консультантов, в состав которых входят сотрудники других учреждений, а это означает, что трем министерствам образования потребуется некоторое время для понимания и освоения мер политики в Плане, (ii) отсутствуют важные меры политики, которые потребуют более лучшего планирования и аналитического потенциала, который в настоящее время отсутствует в трех министерствах; одним из ключевых пунктов портфеля мер политики является укрепление управленческого и аналитического потенциала Министерства общего среднего образования и Министерства дошкольного образования. Бюджет Плана сектора образования на 2022 и 2023 годы резюмируется ниже (Табл. 3.7).

Таблица 3.7. Запланированные расходы на 2022 и 2023 гг., млрд.сум

	2022	2023
Дошкольное образование		
Общие расходы	6,517	6,707
Капитальные расходы	1,771	1,825
Текущие расходы	4,747	4,882
% от общих расходов на образование	18%	17%
Общее среднее образование		
Общие расходы	21,971	23,070
Капитальные расходы	4,406	3,957
Текущие расходы	17,565	19,113
% от общих расходов на образование	59%	59%
Высшее образование		
Общие расходы	2,775	3,154
Капитальные расходы	438.5	472.9
Текущие расходы	2,336	2,681
% от общих расходов на образование	7.5%	8.1%

Источник: План сектора образования на 2021-2023 годы

Инклюзивность должна быть включена в повестку дня сектора образования. Около 100 000 детей в возрасте до 16 лет в Узбекистане страдают инвалидностью — это около 13,3 процентов из 780 000 инвалидов в стране. Хотя правительство привержено их интеграции в общество, образование для детей-инвалидов является сегрегированным. Из общего числа детей-инвалидов только 38 процентов обучаются в общеобразовательных школах, а остальные 62 процента обучаются в специализированных школах, обучаются на дому или посещают специализированные дошкольные образовательные учреждения⁶⁹. В стране функционируют специальные школы-интернаты и 4 специализированных профессионально-технических училища для инвалидов, в которых насчитывается около 17 тысяч детей-инвалидов. Вместе с тем можно было бы активизировать усилия по выносу этой проблематики учащихся-инвалидов в центр мер политики.

Одним из основополагающих вопросов развития образования является равенство в обучении. Министерство общего среднего образования не проводит анализа уязвимостей в системе общего среднего образования. Хотя имеется статистическая информация о детях-инвалидах, нет ни информации о численности и характеристиках уязвимых групп, ни о конкретных планах по решению проблемы неравенства. В результате равенство не рассматривается подробно, за исключением небольших школ в бедных изолированных регионах. Оценки числа детей, не посещающих школу, занижены. И нет аналитического контекста, объясняющего, почему дети не посещают школу (например, ранние браки, бедность, дискриминация, нехватка транспорта), и отсутствуют показатели, которые можно было бы контролировать и ставить цели по их снижению.⁷⁰ Также на уровне учреждений есть необходимость улучшить планирование, финансовое управление, а также потенциал по оценке и мониторингу в министерствах дошкольного и общего среднего образования. Чистый вывод из этой ситуации заключается в том, что расходы на образование должны решать проблемы, влияющие на равенство в обучении, направляя усилия и финансирование на решение проблем, изложенных выше, поскольку то, как расходы используются в образовании, так же важно, как и то, сколько тратится в этом секторе.

Создание условий для равенства в обучении. Ниже приведены несколько пунктов, которые необходимо укрепить в Плане сектора образования, чтобы улучшить равенство в обучении и качество образования.

Региональные показатели образования. Исследование TIMSS/PIRLS выявило большие различия между регионами и внутри регионов с точки зрения успеваемости учащихся. Шесть областей (Каракалпакстан, Фергана, Хорезм, Бухара, Сурхадарья и Сырдарья) имеют высокую концентрацию низко-результатных учащихся по сравнению с такими регионами, как Джизак, Навои и Ташкент, что подчеркивает необходимость рассмотрения региональных проблем в области обучения.⁷¹

⁶⁹ UNICEF. 2019. “Situation Analysis of Children and Adults with Disabilities in Uzbekistan” (brief report). Tashkent: UNICEF.

⁷⁰ Begue-Aguado. 2018. Ibid.

⁷¹ UNICEF (undated, pres. 2018): Study on the profiles of children with low learning levels in Uzbekistan. Inception Report. Tashkent: UNICEF.

Зачисление детей, не посещающих учреждения, уязвимых детей и женщин в высшие учебные заведения. Хотя План сектора образования призывает к идентификации детей, не посещающих школу, Министерство образования имеет ограниченные возможности для выхода за пределы своих стен, чтобы выявить таких детей, что требует тесной координации с другими учреждениями в социальном секторе, такими как здравоохранение и социальная защита. Такая тесная координация требует управленческих способностей, которые необходимо развивать в тех местах, где, вероятно, находятся такие дети. Что касается увеличения выявления таких детей и удержания их в школах, министерству общего образования необходимо приложить усилия для выявления и анализа уязвимых групп, а также разработать и реализовать программы, направленные на различные виды уязвимости, включая неспособность к обучению (не видимая невооруженным глазом), бедность, детский труд, ранние браки и другие факторы, которые делают ребенка склонным плохо учиться в школе или полностью бросать учебу. И для увеличения доли женщин в системе высшего образования правительству необходимо решать этот вопрос с точки зрения инвестиций в человеческий капитал для развития страны, а не как вопрос гендерного равенства.

Варианты мер политики

Расходы на образование должны быть направлены на те стратегии, которые позволяют повысить эффективность системы. План сектора образования на 2021-2023 годы уже имеет длинный список мер политики с их соответствующей стоимостью с целью повышения эффективности и результативности системы. Этот раздел подкрепляет некоторые решения, сделанные в Плане, привлекая внимание к другим вопросам, которые также заслуживают приоритетного внимания для достижения той же цели.

Равенство в обучении и качество образования должны быть главными целями расходов на образование в дошкольных учреждениях. План сектора образования призывает к принятию многих мер, направленных на улучшение доступа к образованию, особенно в дошкольных учреждениях и в раннем детском развитии. Тем не менее, соображения равенства и справедливости должны определять политику дошкольного образования. Поэтому следует выделять средства на выявление и обслуживание недостаточно обслуживаемых групп населения, таких, как дети в изолированных районах, дети, живущие в условиях крайней нищеты, и дети, чей родной язык отличается от языка обучения в классе. Здесь речь идет не о дополнительном финансировании, а о его перераспределении, о повышении равенства в образовании в дошкольных учреждениях.

Равенство в обучении и системная подотчетность должны быть ведущими ориентирами при выборе мер политики в общем среднем образовании. Правительство Узбекистана уже определило вопрос выявления детей, не посещающих образовательные учреждения, как критический вопрос, с планами по их выявлению и обслуживанию. К этому следует также добавить детей, живущих в нищете, которые не обязательно не посещают школу, но которые из-за низкого уровня семейного дохода плохо учатся из-за голода, неадекватной одежды, потребности рано начать работать, и других подобных проблем, которые вызывают стресс у бедных детей и заставляют их плохо учиться в школе. Что касается системной подотчетности, то учет и контроль за действиями, принимаемыми

для обслуживания детей, не посещающих образовательные учреждения и бедных детей, должны быть частью оперативного бюджета Министерства общего среднего образования.

Регулярное измерение и отчетность о результатах обучения учащихся. Анализ тестов TIMSS/PIRLS выявил весьма практичные уроки, которые должны быть включены в госбюджет. Прежде всего, финансирование разработки и внедрения стандартизированного тестирования, а также финансирование после-тестового анализа с использованием социально-экономических характеристик детей, участвующих в оценке, является основополагающим. Тестирование может быть дорогостоящим, и могут быть предприняты усилия для получения внешнего финансирования для этих целей. Это вопрос, который уже рассматривался в Плане сектора образования, поскольку их запланированный бюджет на 2022-2023 годы имеет пробелы в финансировании, которые необходимо закрыть за счет грантов доноров и внешних средств.

Дополнительные меры политики уже находятся в стадии разработки. В Плане сектора образования перечислены многие меры, направленные на повышение качества образования, в том числе: повышение требований к новым учителям, улучшение подготовки имеющихся учителей, расширение использования ИКТ и EMIS в управлении школами и системами, а также укрепление управленческого и планового потенциала в Министерстве. Этим планам не хватает способности к самооценке и понимания необходимости сбора качественных статистических данных, результаты анализа которых могут быть возвращены на школьный уровень, чтобы помочь директорам школ принимать более обоснованные решения. Поэтому речь идет не о дополнительном финансировании, а об использовании имеющихся средств для улучшения управления системой. Чтобы быть более эффективной, система образования в Узбекистане может внести некоторые недорогие, но очень эффективные изменения, в том числе:

- a. Предоставить директорам школ больше управленческой автономии для использования финансовых средств на местном уровне для ремонта школ, закупки имеющихся на местах ресурсов, а также для найма и увольнения персонала.
- b. Провести анализ данных на уровне школ, которые доступны для школ, чтобы они могли видеть, где им нужно улучшить, или почувствовать себя лучше, потому что они лучше, чем аналогичные школы в области. Этот подход использует принципы рыночной конкуренции, чтобы мотивировать учителей работать лучше.
- c. Проведите анализ качества статистических данных, чтобы убедиться, что данные отражают школьные условия.
- d. Вовлекайте родителей, чтобы они могли усилить то, что школа делает в течение учебного дня.

Глава 4. Социальная защита населения

Краткое изложение

В Узбекистане разработан комплексный набор программ социальной защиты населения, однако основным недостатком системы является отсутствие должной консолидации данных для осуществления всестороннего мониторинга и оценки программ. Развитие эффективной функции мониторинга и оценки, а также статистического потенциала для программ социальной защиты крайне важно для проведения последовательного анализа программ и системы социальной защиты в целом в целях принятия обоснованных решений о политике и распределении госбюджетных средств. Предполагается, что после антикризисного увеличения финансирования и охвата социальной помощи, вызванного пандемией, показатели вернутся на прежний уровень. Это также является следствием бюджетирования социальной помощи, которое определяется не потребностями, а историческими тенденциями и региональными квотами. Опасения вызывает вероятность того, что сохранится недостаточность финансирования социальной помощи и, как следствие, низкий уровень охвата нуждающихся. Активные меры политики на рынке труда являются относительно новыми для Узбекистана, и несмотря на то, что расходы увеличиваются, они все еще ниже, чем в сопоставимых странах. Что касается государственного социального страхования (основанного на пенсионных взносах), то сочетание растущей демографической нагрузки и дефицита Пенсионного фонда, отсутствие четких правил и несовершенная формула индексации, а также значительный уровень неформальной занятости могут привести к дальнейшему снижению уровня доходов пенсионеров по сравнению с доходами занятого населения. В преодолении существующих вызовов поможет создание специального агентства/организации с сильным центром по мониторингу и оценке, ответственного за надзор за всеми программами в области социальной защиты и обеспечение их реализации в соответствии с национальной стратегией социальной защиты, а также реформирование солидарной пенсионной системы.

Контекст и последние изменения

В Узбекистане разработан комплексный набор программ социальной защиты (СЗ), в который входят социальная помощь, социальное страхование на основе взносов, программы на рынке труда и социальные услуги.⁷² Тем не менее, функции системы СЗ распределены между различными учреждениями, и ни одно из них не отвечает за координацию или интеграцию мероприятий, мониторинг, проведение оценки, а также анализ данных и централизованную политику в области СЗ в целом. За реализацию ряда программ социальной помощи и выплаты основанных на взносах пенсий отвечают Министерство финансов и Пенсионный фонд. Министерство занятости и трудовых отношений занимается реализацией активных и пассивных программ на рынке труда и программы общественных работ. Министерство здравоохранения осуществляет управление программами в области здравоохранения и услугами для лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными

⁷² Подробное описание охвата системы и программ социальной защиты в Узбекистане приведено в документе "Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на основе Основного диагностического инструмента (CODI). Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка (2020 г.)".

возможностями, а Министерство образования контролирует реализацию небольших программ в натуральной форме для школьников, детских учреждений и школ-интернатов для детей с особыми образовательными потребностями. Министерство по поддержке махалли и семьи контролирует предоставление услуг жертвам домашнего насилия, в том числе управляет недавно созданными реабилитационными центрами,⁷³ которые стали постепенно открываться в 2018-2019 годах в каждой области и районе. В настоящее время не разработаны официальное определение социальной защиты или национальная стратегия социальной защиты, поэтому понимание охвата программ, которые включает в себя система социальной защиты, различается от ведомства к ведомству.

В Узбекистане существует несколько инициатив в области социальной защиты, которые, помимо прочего, будут способствовать интеграции сектора СЗ в целом, а также обеспечат более четкое понимание финансирования социальной защиты. Во-первых, это пилотирование (октябрь 2019 года) и развертывание (осуществлялось с августа по декабрь 2020 года) Единого реестра (ЕР) под управлением Министерства финансов и развитие Информационной системы рынка труда (ИСРТ) под руководством Министерства занятости и трудовых отношений (МЗТО). ЕР должен не только стать инструментом эффективного управления программами социальной помощи и другими программами, но и упростить и ускорить сбор административных данных по программам. К примеру, в настоящее время данные о количестве бенефициаров и расходах на выплату трех пособий для малообеспеченных семей (для семей с детьми до 2 лет, от 2 до 14 лет и для малообеспеченных семей) собираются вручную на местном уровне, затем агрегируются МЗТО и предоставляются в Министерство финансов. Из-за сложности процесса данные обрабатываются в течение примерно двух месяцев. Примечательно, что в Сырдарьинской области, где Единый реестр был запущен в пилотном режиме с октября 2019 года, подробные данные становятся доступными уже в начале следующего месяца. Развитие ИСРТ поможет МЗТО более эффективно управлять активными программами на рынке труда, а также собирать более подробные данные и комплексную статистику для анализа и мониторинга тенденций. К примеру, в настоящее время базы данных бенефициаров активных мер политики на рынке труда (АПРТ) часто хранятся на локальных компьютерах, не подключенных к онлайн-базе данных работодателей, а некоторые Центры содействия занятости населения и вовсе не хранят данные бенефициаров в электронном виде. Это затрудняет проведение тщательного мониторинга и оценки программ, а также увязку данных, например, с ЕР.

К другим важным инициативам относятся продолжающаяся разработка Национальной стратегии социальной защиты и институциональная реформа системы социальной защиты. Министерство финансов возглавляет разработку стратегии и тесно сотрудничает с Министерством занятости и трудовых отношений, Министерством экономического развития и сокращения бедности, Пенсионным фондом при Министерстве финансов, Министерством здравоохранения, Министерством народного образования, Министерством высшего и среднего специального образования, Министерством внутренних дел, Министерством по поддержке махалли и семьи, Генеральной прокуратурой и другими ведомствами. В целях обеспечения комплексности работы, ведущейся над стратегией социальной защиты, а также

73 В настоящее время по всей стране насчитывается 184 действующих центра реабилитации и адаптации, однако лишь немногие из них функционируют как приюты, отвечающие всем необходимым стандартам и условиям.

для согласования этой работы с некоторыми другими реализуемыми в Узбекистане национальными инициативами, такими как разработка Стратегии сокращения бедности (под руководством Министерства экономики и сокращения бедности), Стратегии занятости населения (под руководством Министерства занятости и трудовых отношений) или стратегии развития "Видение 2030", была создана консультативная рабочая группа, в состав которой вошли представители вышеупомянутых министерств, а также агентств ООН и Всемирного банка. Кроме того, правительство создало отдельную межведомственную рабочую группу, в состав которой входят многосторонние и двусторонние донорские организации и которая занимается институциональной реформой системы социальной защиты. Рабочая группа обсуждает вопрос о создании органа по вопросам СЗ, осуществляющего руководство деятельностью по обеспечению согласованности программ СЗ, обеспечивающего подотчетность и несущего ответственность за систему СЗ на национальном уровне, а также обеспечивающего согласование мер политики с приоритетами разработанной стратегии СЗ. Предполагается, что данный орган будет охватывать все сферы СЗ, такие как социальная помощь, социальное страхование, политика на рынке труда и социальные услуги, уделяя при этом особое внимание доступности, качеству и прозрачности данных СЗ.

Органы власти в Узбекистане понимают, что пенсионная система, будучи частью более широкой системы социальной защиты, требует проведения параметрических реформ, большей прозрачности и перехода от традиционных процессов к автоматизированной системе, основанной на четких критериях. Специалисты Внебюджетного пенсионного фонда занимались разработкой Концепции пенсионной реформы, которая является одной из программ общей Стратегии социальной защиты на период до 2030 года. Эта работа включает в себя параметрические корректировки (формулы, пенсионный возраст, минимальные критерии приемлемости), а также цифровую трансформацию.

В настоящее время бюджетирование программ социальной помощи в Узбекистане основывается не на потребностях, а на исторически сложившихся тенденциях расходов. Бюджет для программ социальной помощи традиционно определяется с помощью региональных квот, которые основываются на трендах расходов прошлых лет, а не на потребностях каждого сообщества. Для оценки этих потребностей и принятия более эффективных решений о распределении бюджета можно использовать социальный реестр. Использование Единого реестра позволяет проводить анализ административных данных по числу заявлений и подходящих по критериям домохозяйств для получения пособий для бедных по регионам. Такие данные могут использоваться для (i) оценки потребностей в реальном времени и степени удовлетворения критериям для бедных и для получения пособий для бедных, которые могут различаться по регионам, (ii) ранжировать домохозяйства по степени нуждаемости, и таким образом, использовать бюджетные ресурсы более эффективно путем адресного выделения пособий самым нуждающимся в случае финансовых ограничений в программе.

До создания Единого реестра процесс подачи повторных заявлений на получение трех пособий для бедных слоев населения⁷⁴ значительно отличался в разных областях. До создания Единого реестра процесс подачи заявлений на три пособия по бедности

⁷⁴ World Bank. 2019 Targeting Assessment. Washington, DC: Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank.

различался между регионами страны. Получателям приходилось ждать окончания текущего приема заявлений, а перерывы в получении пособий составляли не менее одного месяца. На деле семьям приходилось ждать от трех до шести месяцев, чтобы повторно подать заявление, поскольку махалли, как правило, распоряжались "ограниченными ресурсами", поэтому они чередовали бенефициаров путем предоставления им пособий на несколько месяцев, чтобы дать каждому шанс получить пособия на какое-то время.⁷⁵ В настоящее время продолжительность получения пособий по бедности 12 месяцев, после чего бенефициары должны заново подавать заявления, которые снова проходят экспертизу. Процесс повторной подачи заявления осуществляется через реестр, а перерыв в получении пособий по бедности составляет около одного месяца. Важно обеспечить, чтобы в будущем процесс экспертизы заявлений на получение пособий по бедности осуществлялся до времени прекращения получения пособия (либо путем предупреждения получателей таких пособий за один месяц до истечения срока, или путем автоматического механизма экспертизы), чтобы обеспечить непрерывность поддержки бедных семей, чья ситуация не улучшилась.

С 2000 года численность трудоспособного населения увеличилась примерно на 50 процентов, что усугубляет проблему медленных темпов создания рабочих мест. За последние 25 лет траектория развития Узбекистана все чаще порождала структурные вызовы в экономике страны, среди которых создание недостаточного количества рабочих мест (относительно высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи, и экономическая неактивность населения, недостаточное создание рабочих мест по сравнению со спросом на количество рабочих мест, несоответствие между рабочими местами и предложением рабочей силы с точки зрения имеющихся и требуемых навыков и квалификации); нехватка предпринимателей (в производстве продукции преобладают госпредприятия и микро-предприятия в частном секторе, плохая деловая среда, отсутствие стимулов для частных предприятий, что подрывает их производительность.⁷⁶ Показатели безработицы и экономической неактивности населения высоки, особенно среди молодежи, женщин и людей в двух беднейших квинтилях⁷⁷. Эти факты подчеркивают важность развития АПРТ, направленных на снижение несоответствия между навыками, требуемыми рабочими местами, и навыками у безработных, и улучшение возможностей трудоустройства безработных.

Пенсионная система Узбекистана основана на принципах обязательного социального страхования на основе взносов. Солидарная система выплат (PAYG) является основным элементом, а обязательный финансируемый компонент - незначительным. В системе PAYG сохранились некоторые ключевые параметры советских времен: схема фиксированных пенсий (ФП); пенсионный возраст установлен на уровне 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин; необходимый стаж для получения полной пенсии установлен на уровне 20 лет для женщин и 25 лет для мужчин (Вставка 4.1). В использовании схемы фиксированных пенсий есть свои преимущества, поскольку условия понятны и знакомы населению, нет

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Всемирный банк. 2018 г. Создание рынков в Узбекистане: от стабилизации к конкурентоспособности. Диагностика частного сектора страны.

⁷⁷ "Оценка риска и уязвимости Узбекистана". Всемирный банк. 2019 Дорога навыков: навыки для способности безработных к трудоустройству в Узбекистане. 2014 г. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; Безработица среди молодежи в Узбекистане. Всемирный банк, 2021.

структурных разрывов между пенсиями новых и старых участников. Принимая во внимание региональные особенности в сфере занятости, оценка пенсионных прав через стаж работы представляется объективной и приемлемой. Гибкость схемы фиксированных пенсий достигается путем корректировки правил учета продолжительности трудового стажа и валоризации доходов. За последние семь лет изменения в системе PAYG осуществлялись постепенно и часто касались только отдельных категорий пенсионеров, в связи с чем не оказали существенного влияния на текущую динамику численности пенсионеров и уровня пенсий (Приложения А4.1-4.2).

Вставка 4.1. Текущие параметры пенсионной системы PAYG в Узбекистане	
Параметры	Описание
Тип программы	схема фиксированных пенсий (ФП) система обязательного социального страхования
Types of pensions	По возрасту, инвалидности (для инвалидов 1 и 2 группы, не для инвалидов 3 группы), и овдовевшие
Покрытие	Занятые на зарплате (кроме военных) и самозанятые
Пенсионные взносы (социальный налог, отчисления от выручки для малых предприятий)	Работодатель: 25% для госбюджетных предприятий и 12% для прочих; самозанятые: небольшая фиксированная величина До 2019 г. работодатель: 15% для микро- и малых предприятий и 25% для прочих; Работник: 8%; дополнительные взносы предприятий в зависимости от выручки: 3.2%; самозанятые работники: небольшая фиксированная величина
Минимальный стаж	7 лет для мужчин и женщин (5 лет до июля 2016 г.)
Стаж для получения полной пенсии	Минимум 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин
Возраст выхода на пенсию	60 лет для мужчин и 55 лет для женщин (54 года для женщин с минимум 20 лет трудового стажа)
Пенсионная формула	55% * базовый размер для расчета пенсии * индивидуальная ставка доходов + 1% за каждый год сверх минимального стажа. Базовый размер для расчета пенсии является внутренним параметром для валоризации индивидуальных доходов, определение размеров для минимальных и максимальных заработков для расчета пенсии, и специальные надбавки для пенсионеров. Индивидуальная ставка доходов определяется исходя из среднемесячных доходов в любые последовательные пять лет в течение последних 10 лет работы
Минимальная пенсия	Фиксированная величина, устанавливаемая постановлениями Президента страны (с июля 2021 г. 565 тыс. сум для имеющих полный стаж и 400 тыс. сум для неполного стажа)
Индексация	Нет четких правил; обычно два раза в год. Даты и размер индексации устанавливаются постановлениями Президента
Ограничения для работающих пенсионеров	Нет ограничений (до 2019 г. платили только половину пенсии)

Источник: Закон Республики Узбекистан "О пенсионном обеспечении" No. 938-ХП от 3 сентября 1993 г. с изменениями и дополнениями (<https://lex.uz/acts/112312>)

Главным потрясением для пенсионной системы стала налоговая реформа, реализация которой началась в 2019 году: сокращение источников финансирования обернулось снижением доходов Пенсионного фонда по отношению к ВВП. Пенсионный фонд полностью потерял такие статьи дохода, как страховые взносы работников (ставка была на уровне 8 процентов от заработной платы) и взносы предприятий от выручки (ставка взносов в государственные целевые фонды составляла 3,2 процентов от объема продаж, из которых 1,5 процента перечислялись в Пенсионный фонд).⁷⁸ В 2015-2018 годах на эти статьи приходилось от 30 до 33 процентов всех поступлений в Пенсионный фонд (Приложение А4.3). Кроме того, с 1 января 2019 года ставка социального налога для частных предприятий снижена с 25 или 15 процентов до 12 процентов. В государственном бюджете заложена сумма в 4,7 трлн. сум для передачи в Пенсионный фонд в случае, если последний не сможет выполнять текущие обязательства. К концу 2019 года доходы от социального налога превысили ожидаемые на 18 процентов⁷⁹. Благодаря значительному объему средств, сэкономленных в 2018 году, удалось избежать явного дефицита и необходимости запрашивать средства из госбюджета. Сокращение источников финансирования привело к снижению доли доходов Пенсионного фонда в ВВП: в 2015-2018 годах налоговые поступления Пенсионного фонда составляли около 6 процентов от ВВП, а в 2019 году этот показатель снизился до 4,7 процентов от ВВП. Вследствие пандемии COVID-19 доходы от социального налога снизились до 3,4 процента от ВВП в 2020 году и 3,2 процента от ВВП в 2021 году. Перечисление средств из госбюджета на покрытие дефицита Пенсионного фонда составило 1,5 процента и 2 процента от ВВП соответственно (Приложение А4.3).

Доля пенсионных расходов в ВВП снизилась, что свидетельствует об отставании индексации пенсий от роста доходов работающего населения. Хотя в номинальном выражении пенсионные расходы за последние семь лет удвоились и в 2021 году превысили 36,5 трлн. сумов, их доля в ВВП снизилась с 6,1 процентов в 2015 году до примерно 5 процентов от ВВП в 2018-2021 годах. В связи с быстрым ростом числа пенсионеров в этот период сокращение расходов на пенсии в процентах от ВВП свидетельствует об отставании индексации пенсий от роста доходов работающего населения. Налоговая реформа повлияла на фискальную устойчивость пенсионной системы, в то время как резкое сокращение социальных отчислений не способствовало ожидаемому расширению налоговой базы, чтобы компенсировать это сокращение. Решение этого вопроса путем соответствующего снижения пенсий для сокращения пенсионных расходов приведет к нежелательным социальным последствиям.

Воздействие обязательного накопительного компонента пенсионной системы ограничено. Помимо основной системы PAYG существует отдельная обязательная накопительная схема, финансируемая за счет взносов работников⁸⁰. Изначально ставка взноса была совсем небольшой, всего 1 процент от заработной платы, а после проведения в 2019 году налоговой реформы она стала довольно символической 0,1 процента. Данная

⁷⁸ Закон Республики Узбекистан от 30 декабря 2019 года № ЗРУ-599 о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Узбекистан <https://www.lex.uz/acts/1286689>

⁷⁹ Отчет Внебюджетного пенсионного фонда при Министерстве финансов Республики Узбекистан за 2019 год <https://www.mf.uz/media/file/funds/pensiya/brandbook/2019.pdf>

⁸⁰ Закон Республики Узбекистан "О накопительном пенсионном обеспечении граждан" от 2 декабря 2004 года № 702-II, с изменениями и дополнениями <https://lex.uz/acts/391377>.

система работает по принципу накопительных вкладов, взносы размещаются на индивидуальных накопительных счетах участников в Народном банке (акционерно-коммерческий Народный (Халк) банк Узбекистана, является банком с государственной долей собственности). К концу 2021 года баланс индивидуальных накопительных счетов составил 5 071 млрд. сумов (около 0,7 процентов от ВВП).⁸¹ В качестве основных направлений инвестирования для этих фондов выступали межбанковские депозиты (58 процентов) и различные инвестиционные проекты (41 процент).

Ключевые вызовы

Краткое изложение вызовов:

1. Отсутствие централизованной системы сбора данных и оценки программ социальной защиты.
 - Отсутствие централизованной системы сбора административных данных о расходах на программы социальной защиты.
 - Слабая система мониторинга программ социальной защиты для принятия обоснованных решений о распределении бюджета для программ социальной защиты.
2. Низкие расходы на социальную помощь и активные программы на рынке труда до пандемии COVID-19, которые, вероятно, будут еще сокращаться:
 - Расходы на социальную помощь остаются низкими в сравнении с международными стандартами до пандемии, после пандемии нужно объединить все расходы на социальную помощь из-за внедрения нескольких единовременных трансфертов в последние несколько лет.
 - Расходы на активные программы на рынке труда остаются низкими, а расходы на общественные работы - высокими по сравнению с другими странами.
3. Распределение средств госбюджета на пособия для бедных семей не основано на потребностях, а определяется исторически сложившимися тенденциями и квотами, в связи с чем остается низкой эффективности программ.
4. Демографические изменения и старение населения оказывают давление на пенсионную систему.
5. Значительная часть лиц, занятых в неформальном секторе, не пользуется социальным страхованием.
6. Вызовы, связанные с финансированием социального страхования после налоговой реформы.

Отсутствие централизованной системы сбора данных и оценки программ социальной защиты

Надежные механизмы мониторинга и оценки занимают центральное место в любой национальной стратегии социальной защиты, однако отсутствие качественной системы сбора данных и мониторинга может легко подорвать цели политики. Для принятия обоснованных и эффективных решений по мерам политики, в том числе в отношении распределения средств госбюджета, крайне важно отслеживать показатели эффективности и анализировать воздействие программ социальной защиты. Отсутствие качественной системы сбора данных и мониторинга может легко подорвать цели политики. В рамках данного вызова можно выделить следующие два аспекта: (i) отсутствие

⁸¹ Статистический бюллетень Центрального банка Республики Узбекистан за 2021 год. Ташкент, 2022 год. https://cbu.uz/upload/medialibrary/930/Statisticheskiy-byulleten-TSentralnogo-banka-_2021-god.pdf

централизованной системы сбора административных данных о расходах на программы социальной защиты; и (ii) неэффективная система мониторинга программ социальной защиты для принятия обоснованных решений о распределении госбюджета для программ социальной защиты.

В настоящее время ни одно ведомство в Узбекистане не занимается агрегированием фактических расходов, понесенных различными программами социальной защиты. Официальные данные о расходах на социальную защиту населения не публикуются централизованно. Отчасти это объясняется тем, что реализацией программ социальной защиты занимаются несколько министерств, и нет центрального органа, который бы аккумулировал данные о расходах на СЗ, хотя ожидается, что Информационно-аналитический департамент Кабинета Министров должен собирать всю такую информацию и обеспечивать надзор за реализацией мер политики по социальной защите⁸². Отчасти это связано с отсутствием принятого на национальном уровне определения социальной защиты (стратегия социальной защиты находится в стадии разработки). Соответственно, не определен перечень программ, по которым следует анализировать или собирать административные данные или статистическую информацию. Это приводит к формированию системы, в которой общее воздействие программ социальной защиты трудно оценить, а также к снижению экономической эффективности социальной защиты, поскольку разрозненность препятствует оптимальному администрированию.

Из-за отсутствия агрегированной статистики по социальной защите и по расходам на различные программы социальной защиты затрудняется проведение мониторинга и анализа. Процесс составления статистики по программам социальной защиты, в частности, по расходам на их реализацию, несовершенен. Управление программами социальной защиты осуществляется несколькими государственными учреждениями (Минфином, Пенсионным фондом, МЗТО, Минздравом, МНО, Министерством по поддержке махалли и семьи), а составлением сводной ежегодной статистики занимается Минфин в начале каждого года. Зачастую составление такого ежегодного сводного статистического отчета откладывается на второй квартал. Более того, в некоторых случаях он содержит явные ошибки, поскольку Минфин может не учесть внебюджетные средства, которые ведомства используют для финансирования программ социальной защиты. Порой данные о расходах и бенефициарах могут быть занижены, если ведомства используют внебюджетные средства сверх средств, выделенных из государственного бюджета. Минфин обычно учитывает средства, выделенные им из государственного бюджета, и, если Минфин не запрашивает статистику у ведомств, управляющих социальными программами, в сводной статистике могут отсутствовать некоторые суммы.

Одной из сфер социальной защиты, где отсутствие агрегированной информации особенно заметно, являются социальные услуги, которые финансируются не только за счет государственного бюджета, но и за счет внебюджетных средств. Нет полного представления о масштабах охвата бенефициаров и фактических расходах на социальные услуги. Предлагаемые услуги направлены на конкретные слои населения, в частности, на уязвимых и брошенных детей, одиноких пожилых людей и жертв домашнего насилия. Собирается информация о расходах на интернатные учреждения для детей-сирот и детей с

⁸² Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на основе Основного диагностического инструмента (CODI). Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка 2020 г.)

ограниченными возможностями, а также для одиноких лиц пожилого возраста или лиц с ограниченными возможностями, но при этом не проводится дальнейшее дезагрегирование, которое позволило бы оценить качество услуг и их охват, а также связь между услугами и льготами. До сих пор не ведется централизованный сбор информации о расходах и услугах приютов и реабилитационных центров для жертв домашнего насилия.

Все программы, управляемые Министерством занятости и трудовых отношений, нуждаются в дальнейшем усилении мониторинга и анализа эффективности. Все программы социальной защиты, которые находятся в ведении Министерства занятости и трудовых отношений и финансируются из средств трех фондов, входящих в структуру министерства, включают следующие: Фонд содействия занятости, Фонд общественных работ и Фонд поддержки трудовых мигрантов. По расходам и количеству поддерживаемых ими бенефициаров основными являются первые два фонда. Ежегодно в Фонд содействия занятости и Фонд общественных работ перечисляются средства из государственного бюджета. В этом году Фонд содействия занятости получил из государственного бюджета 150 млрд сум (14,5 млн долл. США), но большая часть его доходов формируется за счет доли социального налога (0,4 процентных пункта из 12 процентов), что составляет около 260 млрд сум (25 млн долл. США). Фонд общественных работ получил из государственного бюджета 250 млрд сум (24 млн долл. США), дополнительно 200 млрд сум (19,2 млн долл. США) от Антикризисного фонда и 100 млрд сум (9,6 млн долл. США) от Союза молодежи.

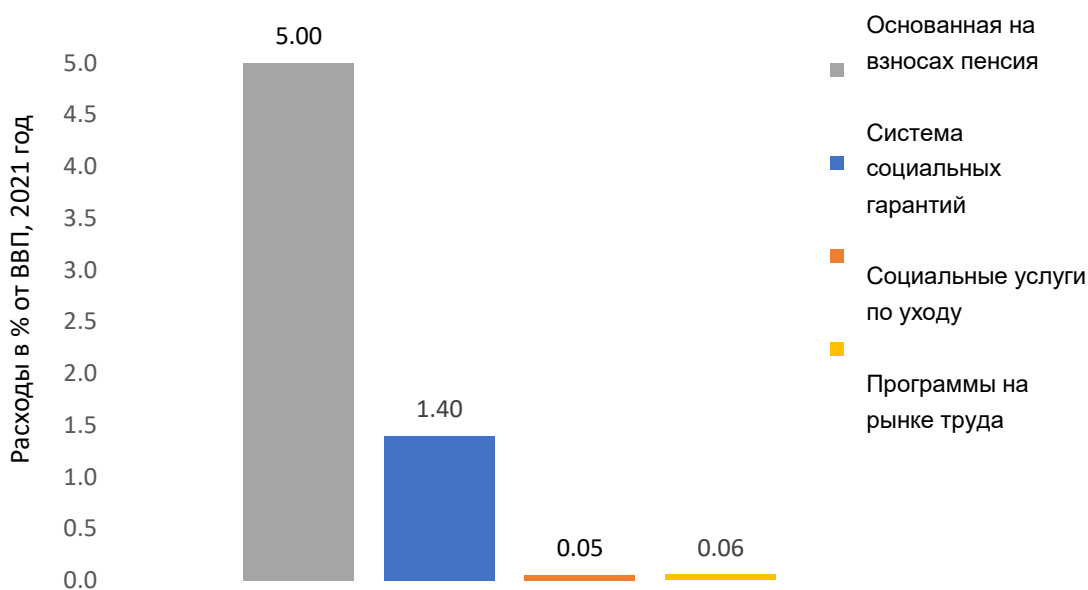
Централизованный сбор данных позволит проводить систематический анализ показателей эффективности наряду с показателями опроса домохозяйств и оценки воздействия. Такой анализ позволяет ответить на ряд следующих вопросов: например, какую долю определенных групп населения охватывает конкретная программа, или, наоборот, кто остается вне системы, о чем нельзя судить по административным данным о программах. Показатели опроса домохозяйств также позволяют оценить, насколько успешно разработанная программа охватывает целевое население по всей стране. Индикаторы распространенности показывают распределение бенефициаров и льгот по уровню благосостояния. А показатели воздействия на бедность и уровень неравенства показывают эффективность различных программ, а главное - совокупности программ в целом. Также важно дополнить анализ показателей опроса домохозяйств оценками воздействия: несмотря на их нечастое проведение, они могут пролить свет на определенные результаты, которых удалось достичь с помощью программ социальной защиты, например, на предложение рабочей силы или уровень потребления. Показатели эффективности программ социальной защиты, полученные в результате опросов домохозяйств, такие как охват, количество бенефициаров, уровень льгот и воздействие программ на бедность и уровень неравенства, отслеживаются систематически не только по конкретным программам, но и в целом по системе социальной защиты. К примеру, в Узбекистане программа общественных работ является крупным инструментом системы социальной помощи, и ее охват и воздействие следует отслеживать наряду с программами предоставления денежных выплат в рамках оказания социальной защиты.

Низкие расходы на социальную помощь и активные программы на рынке труда до пандемии

Программы социальной защиты являются непосредственным и наиболее эффективным инструментом сокращения бедности и решения проблемы уязвимости населения, при

этом их можно разделить на основанные на взносах пенсии, систему социальную помощь, социальные услуги и программы на рынке труда. Поскольку население Узбекистана довольно молодое (71 процент моложе 40 лет), одной из основных проблем является безработица. Активные программы на рынке труда являются распространенным механизмом в развитых странах для снижения уровня неформальности рынка труда, повышения производительности, интеграции людей в меняющийся рынок труда и создания новых рабочих мест. В то же время недоступность социальной помощи для некоторых групп населения приводит к снижению эффективности политики в области социальной защиты. До пандемии уровень расходов на социальную помощь, а также на активные программы на рынке труда был низким в Узбекистане по сравнению с международными стандартами, а на общественные работы - высоким по сравнению с сопоставимыми странами. После значительного расширения финансирования программ социальной защиты во время пандемии актуальной задачей сейчас является дальнейшее расширение АПРТ и обеспечение непрерывного финансирования социальной помощи в достаточном объеме. В 2021 году совокупные расходы на социальную защиту (СЗ) в Узбекистане оцениваются в 5 процентов от ВВП, при этом основанные на взносах пенсии составляют около 75 процентов от общих расходов на СЗ (Рис. 4.1).

Рисунок 4.7. Расходы на социальную защиту в Узбекистане, 2021 г.



Источник: Оценки команды Всемирного банка, основанные на административных данных Министерства финансов, Министерства занятости и трудовых отношений о расходах на программы социальной защиты, проведенные с использованием методологии ASPIRE Всемирного банка.

Хотя в 2016-2019 годах расходы на социальную помощь были довольно стабильными, расходы на основанные на взносах пенсии сократились. Объем расходов на основанные на взносах пенсии - как доля в ВВП и как соотношение в общих расходах на социальную защиту - за последние несколько лет снизился. В 2019 году расходы на социальную помощь оцениваются в 0,97 процентов от ВВП, на социальные услуги - в 0,04 процента от ВВП, а на программы на рынке труда - в 0,013 процентов от ВВП. С 2016 года после резкого

снижения (с 1,9 процента от ВВП в 2012 году⁸³) расходы на социальную помощь были довольно стабильными и колебались в пределах 0,95 процентов от ВВП, за исключением 2017 года, когда они снизились до 0,86 процентов от ВВП (Таблица 4.1)⁸⁴. Кроме того, расходы на социальные услуги выросли с 0,02 процентов от ВВП в 2016 году до стабильного уровня в 0,04 процента от ВВП в 2017-2019 годах⁸⁵. В объем расходов на программы на рынке труда входят расходы на активные (0,01 процентов от ВВП в 2019 году) и пассивные (пособия по безработице - 0,003 процентов от ВВП в 2019 году) программы на рынке труда. В Узбекистане активные программы на рынке труда (АПРТ) появились недавно, и до 2018 года общие расходы на АПРТ были практически незначительными.

Таблица 4.3: Узбекистан: тенденции в расходах на социальную защиту (в процентах от ВВП), 2016-2021 гг.

Расходы на:	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Основанные на взносах пенсии	5,90	5,40	5,00	5,10	5,30	5,00
Социальная помощь	0,87	0,83	0,92	0,96	1,30	1,40
Социальные услуги	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05
Программы на рынке труда	0,00	0,00	0,01	0,01	0,05	0,06
Социальная защита, всего	6,79	6,26	5,97	6,11	6,70	6,50

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка, основанные на административных данных Министерства финансов, Министерства занятости и трудовых отношений и Внебюджетного пенсионного фонда о расходах на программы социальной защиты, проведенные с использованием методологии ASPIRE Всемирного банка.

До пандемии Узбекистан выделял на социальную помощь значительно меньше средств в процентном отношении к ВВП, чем сопоставимые страны. Финансирование большинства программ социальной помощи, социальных услуг и программ на рынке труда в Узбекистане происходит непосредственно из государственного бюджета, а некоторые программы на рынке труда финансируются из Фонда содействия занятости, в состав доходов которого входят взносы работников. В данной главе учитывается принятая на международном уровне система социальной помощи, а анализ включает следующие виды программ социальной помощи, действующих в Узбекистане: безусловные денежные трансферты, продовольственные пособия и пособия в натуральной форме, социальные пенсии и общественные работы⁸⁶. При оценке расходов на социальную помощь используется стандартизированный подход (база данных Всемирного банка ASPIRE),

⁸³ Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на основе Основного диагностического инструмента (CODI). Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка 2020 г.)

⁸⁴ Оценки команды Всемирного банка, основанные на административных данных Министерства финансов

⁸⁵ Расходы на социальные услуги включают расходы на содержание одиноких пожилых граждан и лиц с ограниченными возможностями в домах-интернатах "Саховат" и домах-интернатах для инвалидов "Мурувват", на детские дома и школы-интернаты для детей-инвалидов и детей с особыми потребностями, услуги по уходу на дому, медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями. Из-за отсутствия данных в данную сумму не включены расходы на реабилитационные центры и приюты для жертв гендерного и домашнего насилия.

⁸⁶ Подробное описание программ социальной защиты в Узбекистане приведено в документе "Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на основе Основного диагностического инструмента (CODI). Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка, 2020 г."

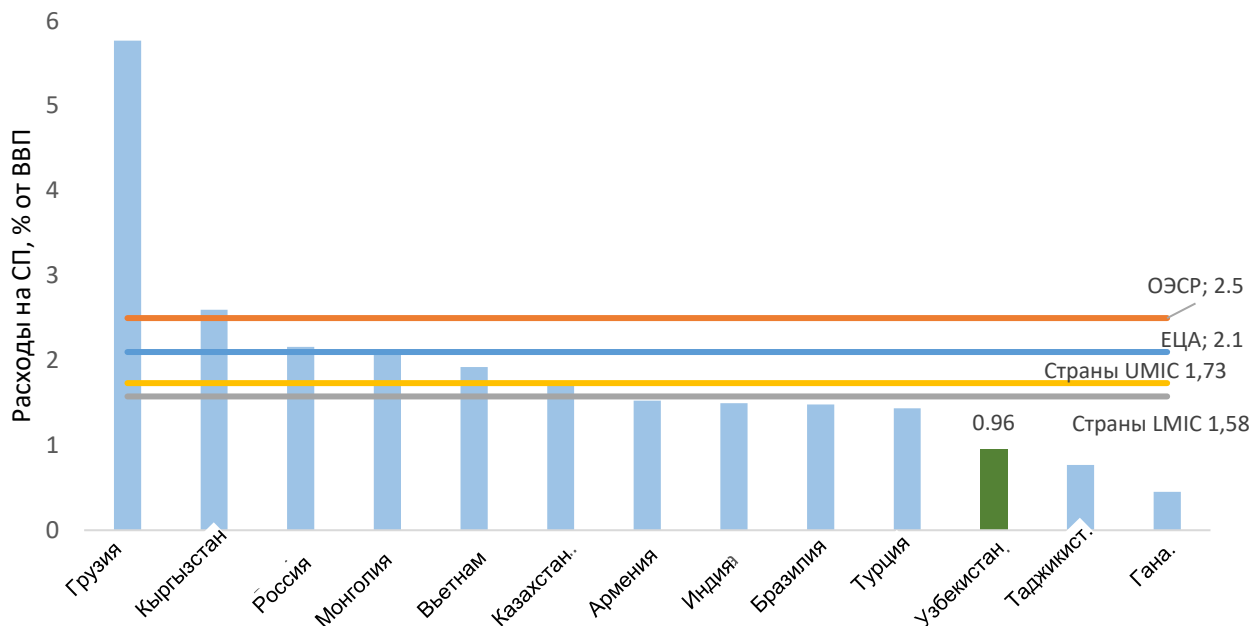
позволяющий проводить сравнение между странами, при этом оценка включает общественные работы⁸⁷ и исключает освобождение от платы за медицинские услуги. В последние годы в Узбекистане последовательно увеличивается объем выделяемых из госбюджета средств на программы социальной помощи в номинальном выражении. Однако доля расходов на социальную помощь в ВВП с начала анализируемого периода в 2012 году сокращалась вплоть до 2018 года, после чего она начала расти вследствие расширения программ по выплате пособий бедным семьям и расширения программы общественных работ. Хотя в Узбекистане наблюдается тенденция к увеличению номинальных расходов на социальную помощь, их уровень в настоящее время значительно ниже показателей сопоставимых стран (Рис. 4.2). В среднем развивающиеся страны тратят 1,5 процента от ВВП на программы социальной помощи, а медианный уровень расходов по всему миру составляет 1,1 процента от ВВП, если не учитывать освобождение от платы за медицинские услуги⁸⁸. Узбекистан тратит на программы социальной помощи менее половины той суммы, которую в среднем тратят на такие программы страны региона Европы и Центральной Азии (2,1 процентов от ВВП до пандемии COVID-19). Страны с уровнем дохода на душу населения в нижней части группы стран со средними доходами также в среднем тратят больше, чем Узбекистан - около 1,58 процентов от ВВП. Такие страны, как Турция, Бразилия, Индия и Армения, тратят на свои программы социальной помощи около 1,5 процента от ВВП, а Казахстан в 2017 году потратил на социальную помощь 1,7 процента от ВВП, при этом во всем мире наблюдаются значительные различия по уровню расходов на социальную помощь⁸⁹.

⁸⁷ В соответствии с методологией доклада о состоянии системы социальных гарантий и классификацией программ социальной защиты ASPIRE мы включаем общественные работы в определение программ социальной помощи, а не программ на рынке труда, что позволит обеспечить сопоставимость расходов на социальную помощь на международном уровне.

⁸⁸ Состояние систем социальной помощи, 2018 г., Всемирный банк

⁸⁹ Значительные различия между странами по расходам на социальную помощь можно объяснить либо наличием какой-то универсальной программы (например, универсальной социальной пенсии по старости или детских пособий), либо нестабильностью, конфликтами и насилием, а также тем, что большая часть расходов на систему социальных гарантий финансируется не из госбюджетов, а полностью или частично из донорских источников. Например, страной с самыми высокими расходами в регионе ЕЦА является Грузия (5,8% от ВВП), где расходы на социальную помощь определяются всеобщей системой социальной пенсии по старости и программой оказания адресной социальной помощи. В 2018 году Монголия тратила 2,1% от ВВП на социальную помощь вследствие реализации программы "Детские деньги". В Кыргызской Республике, где в 2018 году расходы на социальную помощь достигли 2,6% от ВВП, система социальной помощи также опирается на основную программу оказания адресной социальной помощи семьям с детьми. В России система социальной помощи весьма фрагментирована и сложна, включает в себя более 700 программ социальной помощи федерального и регионального уровня, при этом в 2017 году расходы на социальную помощь достигли 2,2% от ВВП.

Рисунок 4.2. Расходы на социальную помощь в Узбекистане ниже, чем у сопоставимых стран (2019 год)



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание: данные по странам взяты из SPEED (базы данных расходов и оценок социальной защиты) и ASPIRE (базы данных "Атлас показателей социальной защиты, устойчивости и равенства"). Данные по странам ОЭСР от 2015 года и основаны на базе данных социальных расходов. Расходы на социальную помощь в странах ОЭСР в данном случае приблизительно равны сумме расходов по программам социальной защиты "семья" и "другая социальная политика", как они определены в Базе данных социальных расходов. Средние показатели по группам стран взяты из доклада "Состояние систем социальных гарантий за 2018 год", Всемирный банк. Страны UMIC – с подушевым доходом в верхней части группы стран со средними доходами; Страны LMIC – с подушевым доходом в нижней части группы стран со средними доходами.

В 2020-2021 годах, в ответ на пандемию COVID-19, Узбекистан, как и большинство стран мира, значительно увеличил расходы на социальную помощь и активные программы на рынке труда (подробнее см. Вставку 4.2). Расходы на социальную помощь подскочили с 0,96 процентов от ВВП в 2019 году до 1,3 процентов от ВВП в 2020 году и далее увеличились до 1,4 процентов от ВВП в 2021 году. Аналогичный бюджет запланирован на 2022 год. Расходы на социальную помощь, как правило, имеют контрциклический⁹⁰ характер и увеличиваются в условиях кризиса или стихийных бедствий, а после кризиса, скорее всего, снижаются, поэтому вопрос заключается в том, до какого уровня они снизятся в Узбекистане. Важно следить за тем, чтобы (i) объем финансирования оставался достаточным и в то же время устойчивым в будущем; (ii) расходы на социальную помощь достигали целевых бенефициаров. Для этого крайне важно проанализировать эффективность крупнейших программ системы социальной помощи.

Узбекистан тратит более 85 процентов всех расходов в рамках социальной помощи на денежные выплаты населению. Страны региона Европы и Центральной Азии традиционно тратят в среднем более 75 процентов от бюджета социальной помощи на

⁹⁰ Состояние систем социальных гарантий, 2018 г., Всемирный банк

различные виды денежных трансфертов, такие как безусловные и условные денежные трансферты и социальные пенсии, в то время как оставшиеся 25 процентов приходятся на общественные работы и программы в натуральной форме, такие как программы школьного питания, раздача продуктов питания и товаров в натуральной форме и различные виды освобождения от платежей⁹¹. В Узбекистане наблюдается схожая картина в плане предпочитаемых инструментов социальной помощи (Рис. 4.3): более 85 процентов всех расходов на социальную помощь составляют различные виды денежных трансфертов населению. Около 40 процентов всех расходов в рамках социальной помощи распределяется на выплату трех пособий малообеспеченным семьям - целевые программы социальной помощи, направленные на сокращение бедности. На долю расходов, направляемых на выплату различных видов социальных пенсий, имеющих категориальную адресацию (включая не основанные на взносах социальные пособия по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца), приходится 30 процентов от общего бюджета социальной помощи. А оставшиеся 18 процентов расходов на социальную помощь направляются на другие виды безусловных трансфертов, такие как денежные трансферты в виде компенсации роста цен на хлеб, единовременное пособие при рождении ребенка, а также различные категориальные пособия, в том числе для детей-сирот, детей с ограниченными возможностями или ВИЧ-инфицированных. В вопросе эффективности расходов важным моментом является доля бюджета социальной помощи, направляемая на целевые программы по сокращению бедности по сравнению с категориальными пособиями, такими как компенсация цен на хлеб или социальные пособия. Например, в Армении более половины расходов на социальную помощь направляется на программы, ориентированные на сокращение бедности, в том числе на основную программу денежных трансфертов, а также на льготы в области здравоохранения, образования и энергетики для более бедных домохозяйств. Важно отметить, что недавно проведенная реформа программного бюджетирования направлена на приведение стратегического планирования национального развития в соответствие с планированием бюджета.

Распределение средств госбюджета на пособия для бедных семей не основано на потребностях, а определяется исторически сложившимися тенденциями и квотами

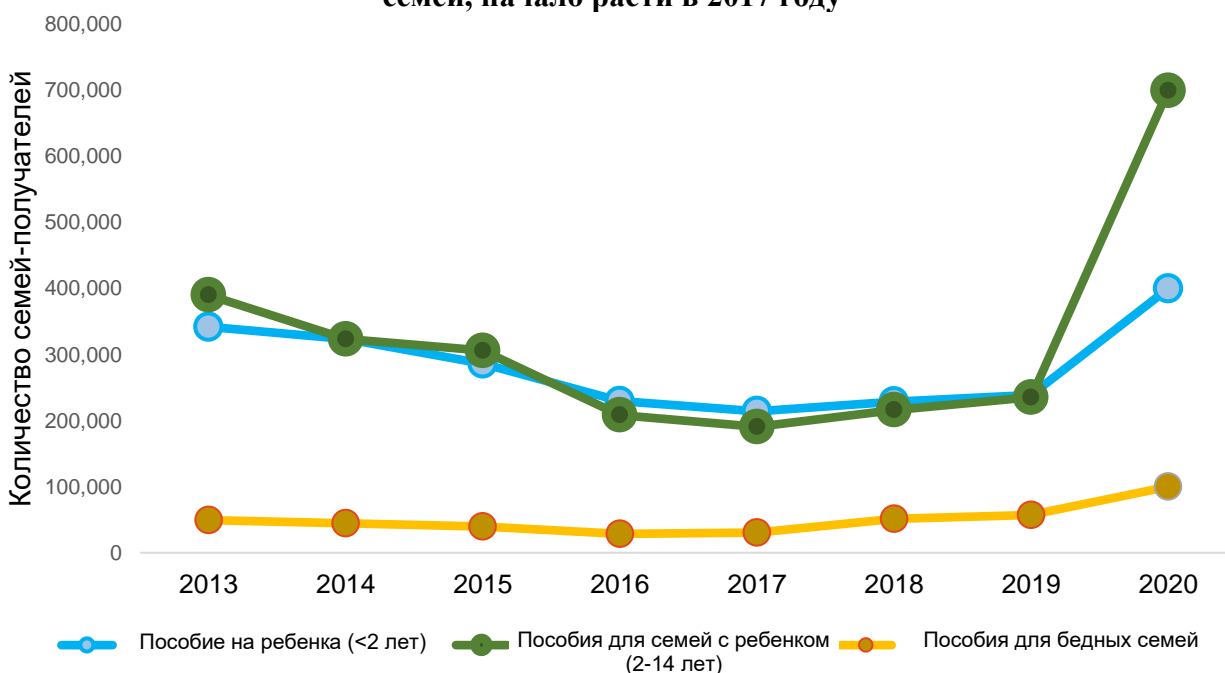
В Узбекистане основной программой социальной помощи являются схемы по выплате пособий бедным семьям, которые в настоящее время учитываются в системе Единого реестра. В программу до сентября 2021 года входили три вида пособий: пособие на ребенка для семей с маленькими детьми (до 2 лет); пособие на ребенка для семей с детьми в возрасте от 2 до 14 лет; а также пособие для бедных семей. В сентябре 2021 года эти три пособия были оптимизированы в две программы: пособия для семей с детьми до 18 лет и пособия для бедных семей без детей. До октября 2019 года эти программы управлялись через местные махалли, но после пилотного внедрения Единого реестра (Сырдарьинская область, октябрь 2019 года) и текущего расширения на остальную часть страны (постепенное расширение управления с сентября-декабря 2020 года для всей страны) программы теперь управляются Пенсионным фондом при Министерстве финансов. До внедрения Единого реестра (ЕР) Минфин ограничивал объем ежемесячных расходов на выплату социальных пособий для бедных семей. Если в махалли поступало большее количество правомочных заявок, и выделенные на текущий месяц средства не могли

⁹¹ Там же.

охватить всех заявителей, то их включали в список ожидания. Начиная с 2020 года, ЕР составляет платежные ведомости и представляет их в Минфин, затем Минфин утверждает объем средств, и, наконец, ЕР распределяет средства в соответствии с платежными ведомостями. В ЕР встроено модуль, который позволяет автоматически формировать список ожидания, если средства, выделенные Минфином, не удовлетворяют спрос. До сих пор ЕР не формировал такой список ожидания. Разумеется, нет уверенности в том, что такие списки ожидания не появятся в будущем.

В прошлом объем финансирования, выделяемого на выплату пособий бедным семьям, ограничивал возможное количество бенефициаров по каждому из пособий. С 2013 по 2016 годы общий охват бенефициаров снизился, затем немного вырос до 2019 года (Рис. 4.3), а затем в 2020 году удвоился в связи с кризисом, вызванным пандемией COVID-19 (Вставка 4.2). В 2019 году, согласно административным данным, три пособия для малообеспеченных семей в совокупности охватывали около 9 процентов населения, а в 2021 году - около 1,2 млн домохозяйств, или почти 20 процентов населения.⁹² Наблюдаемый рост номинальных расходов был вызван в первую очередь увеличением размера пособий (Рис. 4.4). До 2020 года увеличение объема выделяемых средств не привело к росту доли расходов на программу в ВВП, однако в 2021 году в результате существенного расширения финансирования программы во время кризиса, вызванного пандемией COVID-19, расходы на пособия для малообеспеченных лиц достигли 0,75 процентов от ВВП (Рис. 4.5).

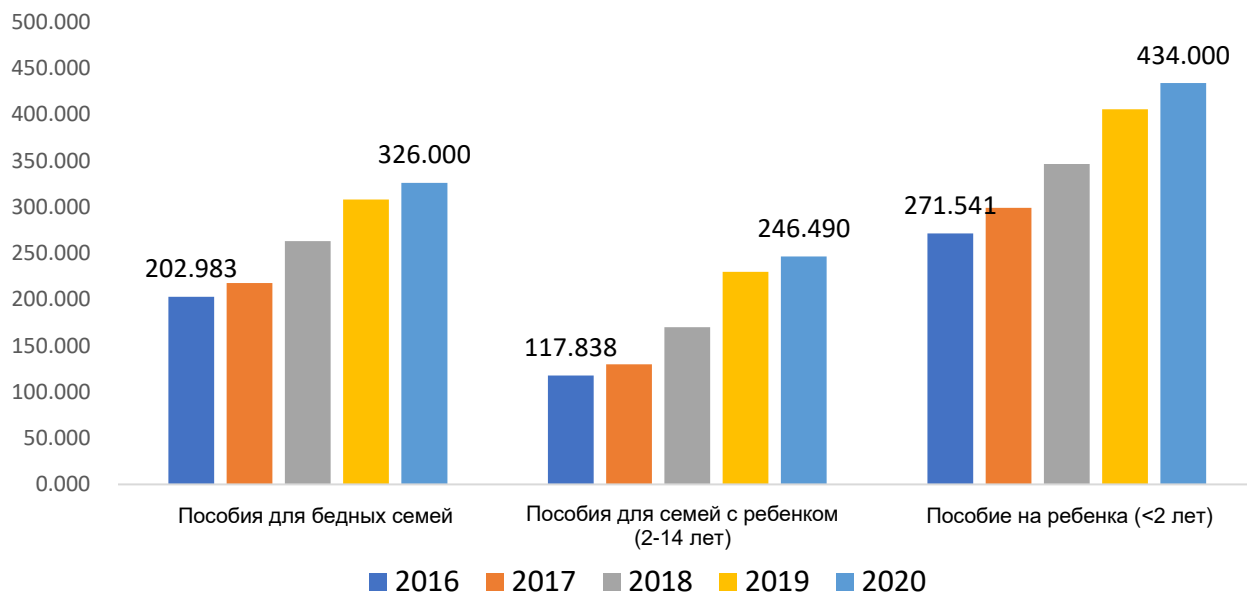
Рисунок 4.3. Количество бенефициаров, получающих пособия для малообеспеченных семей, начало расти в 2017 году



Источник: Административные данные Министерства финансов.

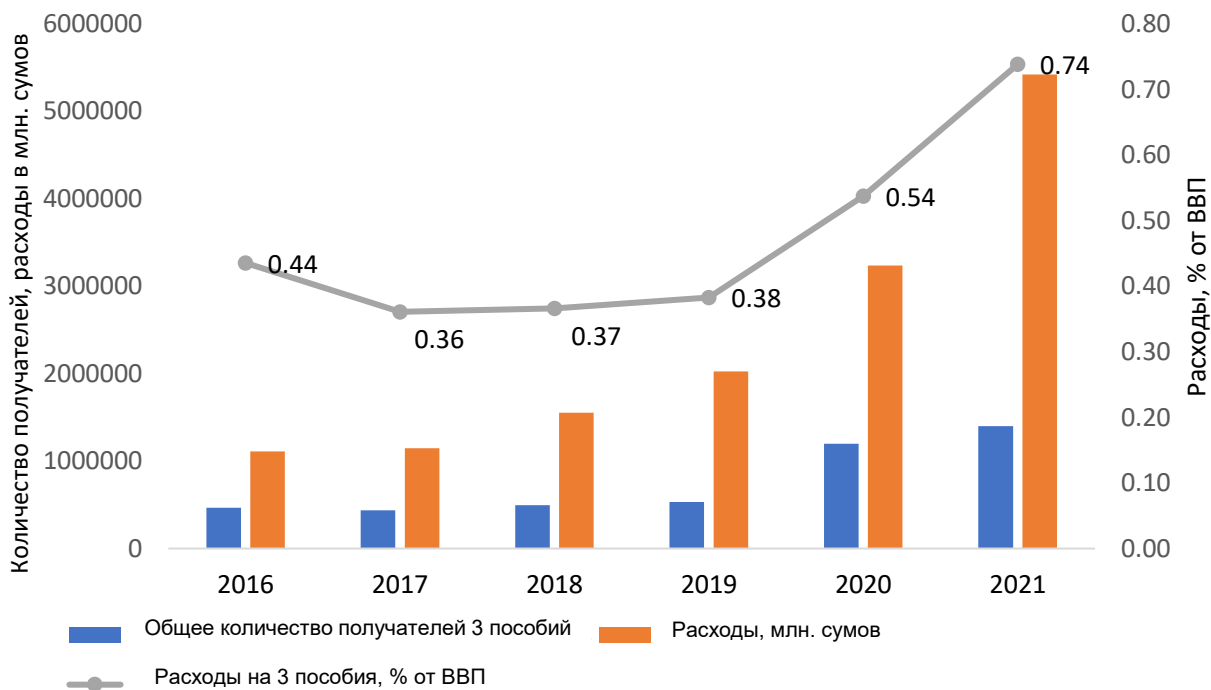
⁹² Предполагая, что для семей с низким уровнем дохода средний размер домохозяйства составляет 5,5 человека, и считая, что население составляет 33 млн. человек.

Рисунок 4.4. Изменение размера семейного пособия с течением времени



Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

Рисунок 4.5. Пособия для бедных семей



Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

Вставка 4.2. Расширение системы социальных гарантий во время пандемии COVID-19

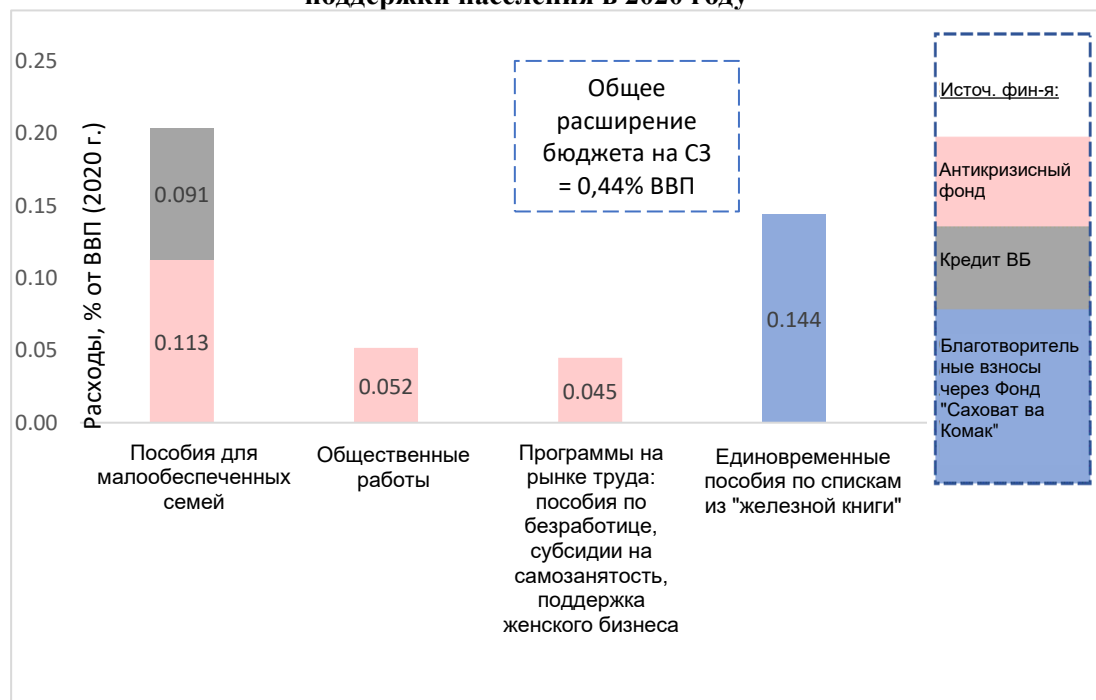
В 2020 году расширение социальной защиты во время пандемии COVID-19 составило 0,44% ВВП, что равно примерно половине общего бюджета системы социальных гарантий в 2019 году. Расходы государства на программы социальной защиты выросли на 2575 млрд. сумов в связи с начавшейся в этом году пандемией. Дополнительные средства были привлечены из внебюджетных источников, причем основная часть поступила из Антикризисного фонда. Адаптированные для расширения ответных мер в области социальной защиты программы включали в себя расширение уже действующих программ:

- Расширение системы выплаты трех пособий малообеспеченным семьям: увеличение расходов включало 1181 млрд сум, выделенный на выплату пособий бедным семьям, что позволило охватить дополнительно 10% бенефициаров и выплачивать пособия в течение дополнительных 3 месяцев существующим бенефициарам, а также расширить охват программ.
- Расширение программы общественных работ. Антикризисный фонд перечислил 300 млрд сум в Фонд общественных работ при Министерстве занятости и трудовых отношений
- Расширение пособий по безработице и субсидий на поддержку самозанятости. В Фонд содействия занятости - финансовое учреждение при Министерстве занятости и трудовых отношений - было перечислено 260 млрд. сум.

Также были разработаны специальные меры социальной защиты:

- 834,6 млрд сум были потрачены на выплату ряда единовременных пособий, большинство из них - через так называемую "железную тетрадь". "Железная тетрадь" представляет собой составленные махаллями списки пострадавших семей, потерявших кормильцев и работу и, как правило, имеющих большое количество иждивенцев. Махалли распределяли пакеты помощи в виде денежных средств или продуктов питания среди семей в соответствии с этими списками.

Рисунок В4.1. Расширение мер социальной защиты во время пандемии COVID-19 для поддержки населения в 2020 году



Источник: Экономический меморандум "Оценка переходного процесса в Узбекистане", готовится к выпуску (основан на административных данных, предоставленных Минфином).

В Узбекистане расходы на программу общественных работ высоки, поскольку она является важным адаптивным инструментом системы социальной помощи. Примечательно, что около 7 процентов бюджета системы социальных гарантий в Узбекистане направляется на программы общественных работ (Рис. 4.6), что превышает долю, затрачиваемую на общественные работы в среднем по странам региона ЕЦА. По этому показателю Узбекистан ближе к странам Латинской Америки, Восточной Азии и Африки южнее Сахары, расходуя сопоставимую долю бюджетов социальной помощи на общественные работы⁹³. Однако в Узбекистане расходы на общественные работы очень волатильны: в 2019 году они составили около 0,07 процентов от ВВП (при этом в 2018 году были вдвое больше - 0,14 процентов от ВВП) и в 2020 году их объем был дополнительно увеличен в качестве одной из ответных мер на пандемию COVID-19⁹⁴. Среди сопоставимых стран Европы и Центральной Азии только Турция тратит относительно одинаковый объем средств на общественные работы. Несмотря на то, что в Узбекистане программы общественных работ являются очень важным инструментом поддержки населения, они направлены на обеспечение временной занятости, а не на создание постоянных рабочих мест, как в случае с активными политиками на рынке труда, поэтому важно увеличить расходы на реализацию активных политик на рынке труда. Также важно обеспечить согласованность разработки, реализации и бюджетирования программы общественных работ не только с Национальной стратегией занятости (находящейся в данное время на стадии подготовки), но и с Национальной стратегией социальной защиты, которая в настоящее время также находится на стадии разработки.

⁹³ Например, в 2017 году Индия тратила около 17% общего бюджета системы социальных гарантий или чуть меньше одной четверти процента ВВП на свою основную программу общественных работ "Национальный закон о гарантиях занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди" (MGNREG), которая позволяет обеспечить рабочими местами в среднем 70 миллионов домохозяйств в год (см. "Пути сокращения бедности и обеспечения процветания в Индии", Всемирный банк, 2019 г.).

⁹⁴ См. постановление правительства о расширении программы общественных работ.

Рисунок 4.6. Расходы системы социальных гарантий в разрезе инструментов (% , 2019 г.).



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Министерства финансов Узбекистана.

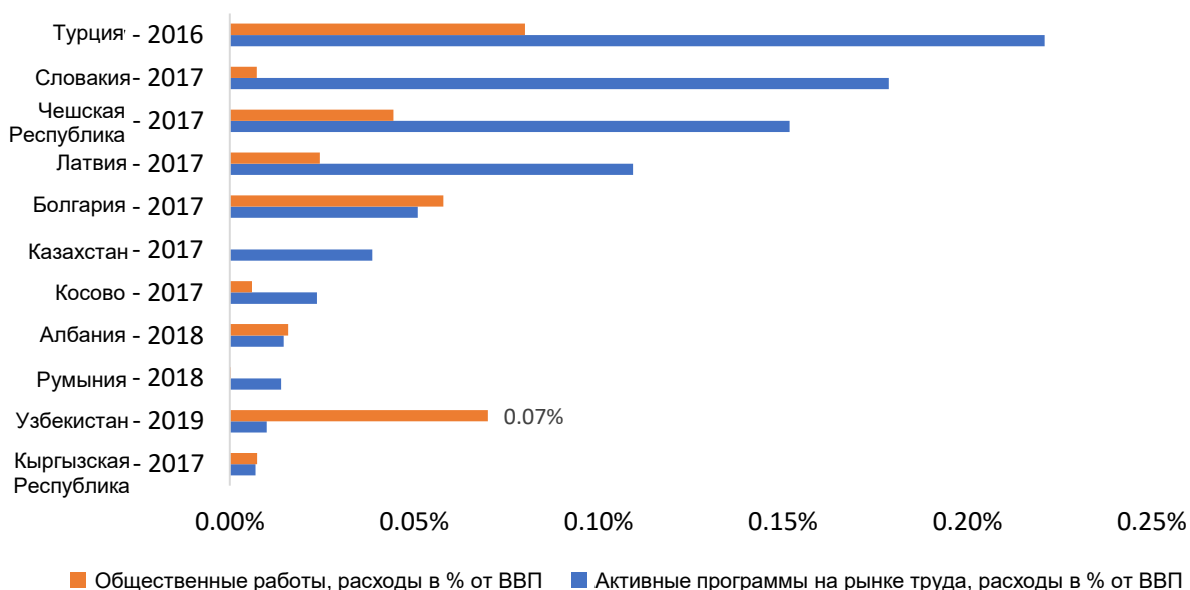
Министерство занятости и трудовых отношений реализует широкий круг программ и услуг на рынке труда путем Центров поддержки занятости и Тренинговых центров по всей стране. МЗТО осуществляет три вида поддержки на рынке труда через Центры поддержки занятости: услуги по поддержке занятости в госсекторе (консультирование по рабочим местам и посреднические услуги), активные программы на рынке труда (профессиональные тренинги в классах и на рабочих местах, программы обучения профессии под руководством мастера, схемы занятости по квотам и субсидии по зарплате для работодателей, нанимающих работников сверх квоты, покрытие стартовых издержек путем субсидирования, субсидии на теплицы) и пассивные меры на рынке труда (пособия по безработице), а также программа общественных работ, которую мы обсуждали, сравнивая расходы на эти программы как часть социальной помощи. Хотя расходы госбюджета Узбекистана на общественные работы увеличились, в 2019 году они были существенно ниже, чем в сравниваемых странах Европы и Центральной Азии (Рис. 4.7). Программы на рынке труда составляют малую долю всего бюджета на социальную защиту и финансируются через общие ресурсы бюджета, хотя фонд поддержки безработных получает малый вклад (0.1 процент) из вкладов работодателей по социальному страхованию работников.

Активные программы на рынке труда (АПРТ) являются довольно новыми в Узбекистане и для их проведения не хватает единого подхода к выработке мер политики или определения и финансовые средства на них ограничены⁹⁵. АПРТ направлены на повышение человеческого капитала для поддержки активации, увеличение фактического или потенциального заработка и способствуют поэтапному выходу людей из программ социальной помощи и обычно направлены на адресную поддержку уязвимых групп и тех, кому трудно найти работу. Пассивные программы

⁹⁵ World Bank. 2020. “Active Labor Market Policies in Uzbekistan.” Policy Note. Washington, DC: World Bank.

на рынке труда в Узбекистане представлены пособиями по безработице, расходы на которые в 2019 году составили 0,003 процента от ВВП. Реализация программ осуществляется через Центры содействия занятости (ЦСЗ) при МЗТО. Пособия по безработице адресованы людям, которые потеряли рабочее место и нуждаются в срочной финансовой поддержке, но это не развивает человеческий капитал. Основа для программных целевых показателей и принципы распределения средств бюджета для ЦСЗ не совсем ясны и представляются несколько произвольными, а бюджет многих программ известен лишь на год вперед. Это может привести к возникновению порочных стимулов (погоня за целевыми показателями или бюджетом) и отрицательно сказаться на эффективности предоставления услуг ЦСЗ⁹⁶. До 2018 года общие расходы на АПРТ были исключительно незначительными⁹⁷. С введением в 2019 году четырех новых субсидий по обеспечению занятости расходы на программы на рынке труда увеличились практически с нуля в 2015 году⁹⁸ до 0,013 процентов от ВВП в 2019 году, если не учитывать общественные работы, и далее увеличились до 0,049 процентов от ВВП в 2021 году вследствие принятия антикризисных мер. Недостаток свидетельств об эффективности АПРТ в Узбекистане является одним из основных узких мест для принятия решений по мерам политики в сфере трудовой активации уязвимых групп населения.

Рисунок 4.7. Расходы на общественные работы и на активные программы на рынке труда в Узбекистане были значительно ниже, чем в странах региона ЕЦА



Источник: Данные Министерства занятости и трудовых отношений по Республике Узбекистан, база данных Всемирного банка SPEED по сопоставимым странам. Косово и Турция - оценки Всемирного банка.

⁹⁶ Там же.

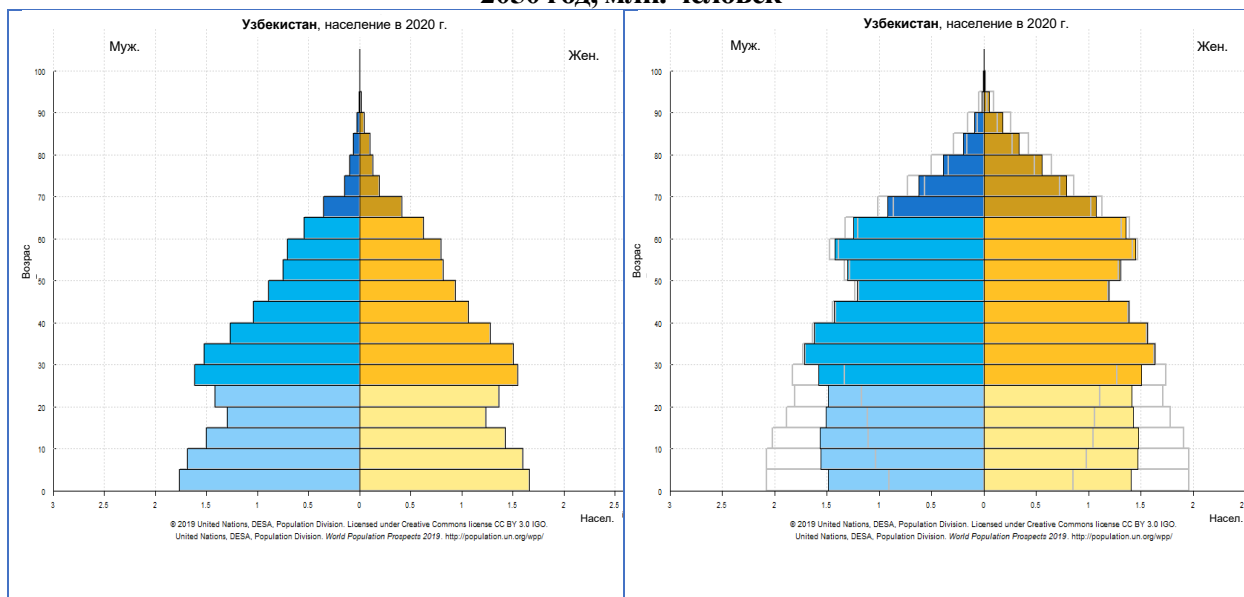
⁹⁷ Оценка Всемирного банка на основе административных данных Министерства занятости и трудовых отношений.

⁹⁸ Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на основе Основного диагностического инструмента (CODI). Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка (2020 г.).

Демографические изменения и старение населения оказывают давление на пенсионную систему

В Узбекистане наблюдается быстрый рост численности населения и его старение, а изменения в возрастной структуре приведут к снижению коэффициента потенциальной поддержки пожилых людей (Рис. 4.8). Только за последние 5 лет количество людей пенсионного возраста (55+/60+) увеличилось на 32 процентов. К 2050 году это число увеличится еще в 2,6 раза, при этом доля людей пенсионного возраста в общей численности населения вырастет с нынешних 10 процентов до 22 процентов. В то же время численность населения трудоспособного возраста (15-54/59) будет расти гораздо медленнее, а с середины 2040-х годов начнет снижаться. Изменение возрастной структуры приведет к снижению коэффициента потенциальной поддержки пожилых людей: по состоянию на 2020 год на 1 человека пенсионного возраста приходится 6 человек трудоспособного возраста, а к 2050 году их будет только 3 (Таблица 2). За последние пять лет общее число пенсионеров увеличилось на 612 741 человека, или на 23 процента, и почти достигло отметки в 3,3 миллиона человек (Приложение 2). Быстрее всего росло число пенсионеров по старости (на 567 804 человека, или на 26 процентов). Доля пенсионеров по старости составляет 84 процента от общего числа пенсионеров и 77 процентов населения пенсионного возраста (55 лет и старше для женщин и 60 лет и старше для мужчин).

Рисунок 4.8. Население Узбекистана (оценки за 2020 год), три прогнозируемых сценария на 2050 год, млн. человек



Источник: Мировые демографические перспективы на 2019 год, Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим вопросам, Динамика народонаселения

<https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Pyramid/860>

Поскольку скорость роста числа пенсионеров и числа застрахованных работников будет разной, соотношение числа работников, вносящих взносы, и пенсионеров по старости может снизиться. В случае, если пенсионное обеспечение людей пенсионного возраста и участие населения трудоспособного возраста в пенсионном страховании останутся на нынешнем уровне (77 процентов и 26 процентов соответственно), число

пенсионеров по старости увеличится с нынешних 2,7 млн до 3,9 млн к 2030 году и 7,1 млн к 2050 году. При этом число застрахованных работников, делающих взносы, увеличится с нынешних 5,3 млн до 6,2 млн в 2030 году и 6,8 млн к концу прогнозируемого периода. Таким образом, соотношение числа работников, делающих взносы, и пенсионеров по старости может уменьшиться с нынешних 2:1 до 1:1. Увеличение нагрузки на пенсионную систему вследствие демографических изменений является основным долгосрочным вызовом для государственных финансов страны.

Таблица 4.2. Прогнозируемое количество участников пенсионной системы, млн. человек

Категории населения	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Население пенсионного возраста	3,6	4,4	5,1	5,9	6,9	8,1	9,3
В том числе пенсионеры по старости	2,7	3,4	3,9	4,6	5,3	6,2	7,1
Население трудоспособного возраста	21,1	22,2	23,7	25,1	26,0	26,3	26,1
Включая тех, кто делает взносы	5,4	5,8	6,2	6,5	6,8	6,8	6,8
Соотношение контингентов населения:							
Количество лиц трудоспособного возраста на 1 пожилого человека	5,9	5,1	4,6	4,2	3,8	3,3	2,8
Количество лиц, делающих взносы, на 1 пенсионера	2,0	1,7	1,6	1,4	1,3	1,1	1,0

Источник: Оценки среднего варианта прогноза по сценарию Мировых демографических перспектив на 2019 год, Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим вопросам, Динамика народонаселения. ([https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POP_F07_2_POPULATION_BY_AGE_MALE.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POP_F07_2_POPULATION_BY_AGE_MALE.xlsx)
[https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POPALEEMAGE_F07_3_PxOPULATION_B](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POPALEEMAGE_F07_3_PxOPULATION_B))

Большой объем неформальной занятости ограничивает социальное воздействие государственной пенсионной программы и отрицательно сказывается на финансовой устойчивости пенсионной системы

Отрицательное воздействие пандемии COVID-19 на рынок труда и занятость в 2020 году в значительной степени нивелировало стимулирующий эффект налоговой реформы 2019 года, направленной на повышение занятости в формальном секторе. Несмотря на то, что в 2020 году темпы роста реального ВВП замедлились, а с 2021 года прогнозируется быстрое восстановление высоких темпов роста⁹⁹, отрицательное воздействие пандемии COVID-19 на рынок труда и занятость может ощущаться гораздо более длительное время. Несмотря на сокращение источников финансирования, в 2019 году налоговые поступления в Пенсионный фонд даже немного превысили уровень 2018 года отчасти вследствие ускоренного роста заработной платы и перераспределения занятости между секторами. В результате проведения налоговой реформы в 2019 году было

⁹⁹ Министерство экономического развития и сокращения бедности Республики Узбекистан. Аналитическая информация об итогах экономического состояния республики за 9 месяцев, IV квартал текущего года и ожиданиях на 2021 год и факторах, влияющих на экономику, Ташкент, 2020 г. (<https://mineconomy.uz/ru/news/view/3317>)

легализовано более 500 000 рабочих мест и создано около 100 000 новых предприятий¹⁰⁰. По итогам Опроса рабочей силы за 2019 год был отмечен рост экономической активности населения, сопровождающийся сокращением занятости в неформальном секторе (около 115 000 человек) и увеличением занятости в формальном секторе на 300 000 рабочих мест. Однако изоляция на период карантина в марте-сентябре 2020 года резко изменила ситуацию на рынке труда. Уровень безработицы во втором квартале 2020 года вырос до 13,2 процентов (с 9,0-9,4 процента в период со второго квартала 2018 года по первый квартал 2020 года). Численность занятого населения сократилась на 702 000 человек, в том числе на 572 000 человек в частном секторе. Наибольшее сокращение уровня занятости произошло в секторах коммерческих услуг, торговли и транспорта, в которых присутствует значительное количество малых предприятий. Число индивидуальных предпринимателей, официально зарегистрированных в стране, сократилось почти вдвое; при этом число лиц, занятых на *дежканских* и личных земельных участках, выросло. По сути, произошел откат к уровню 2018 года до проведения реформы. В 2021 году ситуация на рынке труда улучшилась, а уровни занятости и безработицы практически вернулись к уровням, существовавшим до пандемии COVID-19. Однако уровень занятости растет как в формальном, так и в неформальном секторах в большей степени за счет притока трудоспособного населения из более молодых групп и снижения уровня безработицы, а не за счет сокращения неформального сектора и трудовой миграции. По-прежнему половина всего занятого населения приходится на неформальный сектор.¹⁰¹ Укоренившаяся сегментация занятости является барьером для участия в пенсионном страховании и отрицательно сказывается на финансовой устойчивости Пенсионного фонда.

Дефицит Пенсионного фонда становится одним из признаков новой реальности из-за пандемии COVID-19. В 2020 году объем налоговых поступлений в Пенсионный фонд составил 20,4 триллиона сумов (на 3,6 триллиона меньше, чем в 2019 году), а общие расходы - 31,8 триллиона сумов (на 5,6 триллиона больше, чем в 2019 году). Дефицит средств был восполнен за счет средств, выделенных из государственного бюджета (9,1 трлн. сум) и остатков с предыдущего года.¹⁰² Отчасти сокращение объема налоговых поступлений было связано с предоставленными льготами и отсрочками для малого бизнеса на время карантина. Однако карантин продолжается, и в таких условиях неопределенности невозможно спрогнозировать, когда и в какой степени наиболее пострадавшие сектора смогут возобновить свою деятельность. На предварительную дату 2021 года налоговые поступления в Пенсионный фонд оценивались в 23,5 трлн сумов, то есть все еще меньше, чем в 2019 и 2018 годах. При этом расходы Пенсионного фонда составили 36,5 трлн сумов. Объем средств, выделенных из государственного бюджета в Пенсионный фонд, достиг 14,7 трлн сумов. Разница между налоговыми поступлениями и расходами Пенсионного фонда составила 35 процентов. Но гораздо более серьезной проблемой является снижение доли налоговых поступлений в Пенсионный фонд в ВВП до 3,2 процентов (с 6 процентов от ВВП в 2015-2018 годах и 4,7 процентов от ВВП в 2019 году). Без проведения структурных

¹⁰⁰ Налоговая реформа: насколько она результативна? Пресс-релиз Государственного налогового комитета Республики Узбекистан от 11 марта 2020 г. (<https://soliq.uz/press-services/news/show/nalogovaya-reforma-naskolko-ona-rezultativna>)

¹⁰¹ Рассчитано на основании данных сайта Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике, раздел "Рынок труда" (<http://new.stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/labor-market>) и пресс-релизов Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (<https://mehnat.uz/uz/news/uzbekistonda-ishsizlik-darazhasi-94-foizni-tashkil-etdi>).

¹⁰² Портал открытых данных Республики Узбекистан (<https://data.gov.uz/ru/datasets/12262>)

реформ в экономике и сфере занятости, а также принятия мер по реформированию пенсионной системы эта тенденция может сохраниться в долгосрочной перспективе.

Пробелы в законодательстве приводят к уязвимости пенсионеров

С проведением комплексных рыночных реформ инфляция и рост заработной платы ускорились, но несовершенные правила индексации привели к отставанию пенсий. Закон "О государственном пенсионном обеспечении граждан" определяет индексацию пенсионных выплат как изменение базового размера пенсии¹⁰³, являющегося общим параметром формулы расчета пенсионных выплат для всех пенсионеров. Определенные условия и рекомендации по определению коэффициентов индексации в законе не предусмотрены. В соответствии со сложившейся многолетней практикой индексация проводится один или два раза в год на основании указа президента¹⁰⁴. Как правило, индексация пенсий осуществляется одновременно с повышением минимального размера пенсионных выплат по старости и других социальных льгот и гарантий. Базовый размер пенсионных начислений (минимальная заработная плата до сентября 2019 года) и минимальная пенсия по старости повышаются на один и тот же коэффициент индексации. В период 2015-2021 годов средний номинальный размер пенсионных выплат по старости увеличился в 2,3 раза и достиг 925 000 сумм. Однако большая часть этой прибавки была поглощена инфляцией, а реальный рост за тот же период составил около 12 процентов. В 2015-2017 годах темпы роста пенсий примерно соответствовали темпам роста заработной платы, поэтому соотношение пенсий и заработной платы сохранялось на одном уровне (Таблица 4.2). С проведением комплексных рыночных реформ инфляция и темпы роста заработной платы ускорились, а темпы роста пенсий начали отставать. В 2019 году рост пенсий даже не компенсировал инфляцию. В 2020 году темпы роста цен и заработной платы замедлились под влиянием мер, принятых для борьбы с пандемией, а пенсии были проиндексированы дважды, поэтому соотношение пенсии и заработной платы осталось на уровне 2019 года (31 процентов). В 2021 году политика индексации была направлена на повышение минимальных социальных гарантий, позволяющих привести доходы уязвимых групп населения в соответствие с новым социальным стандартом - минимальными потребительскими расходами (аналогично черте бедности или прожиточному минимуму). В частности, в качестве дополнительной фиксированной гарантии установлена минимальная пенсия для пенсионеров с неполным стажем (440 000 сумов в месяц, что равняется размеру социального пособия по старости; ранее пособие для этой категории гарантировалось не менее 50 процентов от минимальной пенсии по старости). Однако вследствие высокой инфляции и роста заработной платы проведенная индексация пенсий оказалась недостаточной, и отношение пенсии к заработной плате снизилось до 29 процентов.

¹⁰³ Закон Республики Узбекистан "О государственном пенсионном обеспечении граждан" от 3 сентября 1993 года № 938-ХІІ, с изменениями и дополнениями (<https://lex.uz/acts/112312>)

¹⁰⁴ Информационно-правовой портал NORMA (https://www.norma.uz/poleznaya_informaciya/dinamika_izmeneniya_minimalnogo_razmera_zarabotnoy_platy#)

Таблица 4.3: Динамика индексации пенсий и заработной платы

Показатели	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (оценка)
Коэффициент индексации, за весь год	1,1	1,15	1,15	1,177	1,1	1,177	1,1
Темпы роста среднего размера пенсии по старости	1,078	1,122	1,122	1,149	1,146	1,158	1,110
Индекс потребительских цен	1,056	1,057	1,144	1,143	1,152	1,111	1,110
Темпы роста номинальной заработной платы	1,162	1,104	1,123	1,250	1,275	1,150	1,200
Соотношение пенсий и заработной платы, %	37	38	38	34	31	31	29

Источник: Расчеты на основе данных портала открытых данных Республики Узбекистан <https://data.gov.uz/ru/datasets/6249?dp-1-page=1> и сайта Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике, раздел "Официальная статистика" <http://web.stat.uz>

В связи с растущей демографической нагрузкой и дефицитом Пенсионного фонда отсутствие четких правил и формулы зависимости коэффициента индексации от макроэкономической динамики может привести к дальнейшему снижению доходов пенсионеров по сравнению с доходами занятого населения. В 2018-2021 годах расходы на пенсии составили около 5 процентов от ВВП. Для поддержания соотношения пенсии и заработной платы на уровне не менее 30 процентов при постоянном снижении соотношения количества лиц, делающих взносы, и пенсионеров, расходы на пенсионное обеспечение необходимо увеличить до 6,5 процентов от ВВП к 2030 году. Поскольку уровень налоговых поступлений в Пенсионный фонд оценивается лишь в 3,2 процентов от ВВП, аналогичную сумму придется выделять из государственного бюджета. Для достижения коэффициента восполнения в 40 процентов необходимо увеличить расходы на пенсионное обеспечение до 8,7 процентов от ВВП, а доля средств, выделяемых из государственного бюджета, в доходах Пенсионного фонда должна превысить 60 процентов. Если же расходы на пенсионные выплаты останутся на уровне 5 процентов от ВВП, коэффициент восполнения снизится до 23 процентов. Нечеткие правила индексации приводят к принятию ситуативных решений и повышению уязвимости доходов пенсионеров. Результаты недавнего исследования влияния инфляции на уровень жизни подтверждают, что пенсионеры относятся к категориям, в наибольшей степени страдающим от кризисов, поскольку их доход фиксирован и зависит от степени индексации.¹⁰⁵

Другая проблема пенсионного законодательства заключается в наличии определенных ограничений, направленных на снижение бремени пенсионных расходов, однако они отрицательно сказываются на социальной устойчивости. Многие из них были введены в 2011 году и включают в себя следующее:

- Время пребывания в декретном отпуске засчитывается в пенсионный стаж с ограничением в 3 года. В Трудовом кодексе предусмотрено 3 года отпуска по уходу за ребенком с

¹⁰⁵ Об уровне жизни и инфляции. Информационно-аналитический материал. Центральный банк Республики Узбекистан. Ташкент, 2020 г. https://cbu.uz/upload/iblock/4a8/Uroven_zhizni_i_inflyatsiya.pdf

выплатой пособий в первые два года.¹⁰⁶ В настоящее время общий коэффициент рождаемости в Узбекистане составляет 2,5 ребенка, а в 1980-х и 1990-х годах он составлял 4-5 детей на одну женщину¹⁰⁷. То есть женщины, достигшие пенсионного возраста, обычно имеют 3-5 детей, а им засчитывается уход только за одним ребенком, что вносит существенный вклад в гендерное неравенство;

- Люди с инвалидностью 3-й группы не имеют права на получение пенсии по инвалидности или социального пособия по инвалидности при отсутствии трудового стажа при начислении пенсии. Они могут рассчитывать лишь на помощь в рамках общих социальных программ для бедных слоев населения, доступ к которым также ограничен, о чем мы говорили отдельно;
- "Кредитный" стаж засчитывается в общий стаж только при фактической занятости и/или уплате взносов в течение не менее 7 лет. По сути, это означает, что "кредитные" периоды не засчитываются в стаж работы, дающий право на получение пенсии по старости;
- При расчете пенсии учитывается заработок только за последние 10 лет работы. Это ограничивает возможность оптимизации коэффициентов заработной платы. В возрастной структуре заработной платы в постсоветских странах прослеживается четкая закономерность: самые высокие доходы наблюдаются в возрасте около 35 лет, а после 40 лет задолго до выхода на пенсию кривая заработной платы резко идет вниз.¹⁰⁸

В 2011 году, когда эти ограничения были введены, число пенсионеров по инвалидности сократилось на треть (с 600 000 в начале 2010 года до 406 000 в конце 2012 года)¹⁰⁹, число получателей социального пособия для лиц без трудового стажа для начисления пенсии увеличилось в 1,5 раза (с 240 000 в начале 2010 года до 400 570 в начале 2021 года), доля пенсионеров с неполным стажем увеличилась с 5-6 процентов в 2009-2010 годах до примерно 55 процентов в 2015-2021 годах¹¹⁰. Эти ограничения способствовали снижению притока новых пенсионеров, однако они увеличили риск возникновения бедности для домохозяйств, в состав которых входят лица с ограниченными возможностями и лица пожилого возраста.

В феврале 2022 года одна из проблем была решена. Верхний предел продолжительности отпуска по уходу за ребенком при расчете пенсии был увеличен с трех до шести лет, как и рекомендовал Всемирный банк. Это правило применяется не только к новым пенсионерам, но и к тем, кто вышел на пенсию ранее.¹¹¹ В результате, число женщин пенсионерок с недостаточным трудовым стажем должно значительно сократиться, увеличивая тем самым

¹⁰⁶ Трудовой кодекс Республики Узбекистан <https://lex.uz/docs/145261#146843>

¹⁰⁷ Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения (2019 г.). Мировые демографические перспективы на 2019 год, онлайн-версия [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/2_Fertility/WPP2019_FERT_F04_TOTAL_FERTILITY.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Fertility/WPP2019_FERT_F04_TOTAL_FERTILITY.xlsx)

¹⁰⁸ Гимпельсон, Владимир Ефимович, Зинченко, Дарья Игоревна. Цена возраста: зарплаты работников в старших возрастах [Электронный ресурс]: препринт WP3 / 2019/05 / В. Е. Гимпельсон, Д. И. Зинченко; Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики". М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2019. (Серия WP3 Проблемы рынка труда). https://wp.hse.ru/data/2019/07/12/1479459990/WP3_2019_05.pdf

¹⁰⁹ Данные с сайта Межгосударственного статистического комитета СНГ http://www.cisstat.com/rus/macro/pens_obespechenie.htm

¹¹⁰ Портал открытых данных Республики Узбекистан <https://data.gov.uz/ru/datasets/6407>

¹¹¹ Некоторые женщины могут подать в Пенсионный Фонд на перерасчет пенсии. Газета KUN.UZ, 28.04.2022. <https://kun.uz/ru/news/2022/04/28/pf-nekotoryye-nyenshchiny-mogut-obratitsya-v-pensionnyy-fond-dlya-pererascheta-pensii>.

средний размер пенсии женщинам и сокращая гендерный разрыв в пенсионном обеспечении. Эффективная информационная кампания должна сопровождать данное изменение в мерах политики.

Варианты мер политики

Краткосрочные (в течение одного года)

Определить ответственность за проведение мониторинга и оценки различных программ социальной защиты

Специальному департаменту Министерства финансов или отдельному ведомству в области социальной защиты следует поручить сбор данных на уровне административных программ, начиная с 2021 года, для отслеживания не только бюджета, выделенного на различные программы, но и фактических расходов, количества бенефициаров и размеров пособий, в том числе подробных и структурированных административных данных по доступным социальным услугам. Пособия в рамках социальной помощи должны регулярно отслеживаться и ежегодно оцениваться с помощью проведения национального исследования бюджета домохозяйств, что позволит обеспечить эффективное распределение ресурсов среди наиболее нуждающихся (домохозяйств, находящихся в нижней части национального распределения благосостояния) и минимизировать утечки. Серьезные ошибки включения и исключения могут существенно подорвать эффективность программ социальной защиты в области сокращения бедности

Расширить финансирование программ социальной помощи и программ на рынке труда для всех нуждающихся и улучшить систему назначения пособий малообеспеченным семьям с помощью подхода, основанного на потребностях

С 2020 года и по настоящее время наблюдается значительное увеличение объема финансирования, выделяемого как на программы социальной помощи, так и на активные программы на рынке труда. Вместе с тем, крайне важно продолжать расширять активные программы на рынке труда и после выхода из кризиса, чтобы обеспечить соответствие меняющимся потребностям рынка труда и гарантировать, что люди найдут работу в условиях трансформирующейся экономики. Кроме того, крайне важно обеспечить, чтобы после снижения после кризиса уровня расходов на социальную помощь их уровень по-прежнему был достаточным для оказания помощи всем нуждающимся. Программы по сокращению бедности в Узбекистане имеют более высокий потенциал воздействия. Все домохозяйства, *де-юре* имеющие право на участие в программе на основании изложенных критериев отбора, должны иметь *де-факто* доступ к льготам. По сути, это означает, что финансирование программы по выплате пособий малообеспеченным семьям будет варьироваться в зависимости от потребностей в конкретном году. Теперь, после введения черты бедности, ее также следует использовать в качестве инструмента для принятия обоснованных решений о выделении финансирования.

Продолжать расширять финансирование АПРТ с целью облегчения доступа к имеющимся рабочим местам среди наиболее уязвимых слоев населения

АПРТ могут способствовать снижению уязвимости людей на рынке труда, вызванной быстрой трансформацией рынка труда и потерей рабочих мест в результате пандемии COVID-19. В Узбекистане активные программы на рынке труда были мало распространены, хотя известно, что они являются экономически эффективными инструментами снижения безработицы, особенно в периоды экономического спада и иных кризисов, таких как текущая пандемия COVID-19. Необходимо продолжать увеличивать расходы на АПРТ, но при этом осуществлять мониторинг их эффективности, чтобы удостовериться, что инвестиции направляются на программы, оказывающие наибольшее воздействие на результаты трудоустройства.

Уточнить правила индексации пенсий

Правила индексации должны быть достаточно гибкими, чтобы можно было учитывать текущие возможности государственных финансов, но при этом достаточно конкретными, чтобы обеспечивать поддержку уровня доходов пенсионеров. В целях поддержания уровня доходов пенсионеров в сравнении с доходами работающего населения пенсии необходимо должным образом индексировать с частичным учетом роста заработной платы. Так, во многих странах коэффициент индексации устанавливается на законодательном уровне выше уровня инфляции. Например, так называемая швейцарская формула индексации предусматривает пропорциональное сочетание двух компонентов: темпов роста цен и заработной платы. В совокупности они позволяют компенсировать 100 процентов инфляции и процент от индекса реальной заработной платы. Например, Чешская Республика, Украина и Кыргызстан для индексации берут 100 процентов роста потребительских цен и 50 процентов роста реальной заработной платы. Словакия берет для индексации 100 процентов роста потребительских цен и 60 процентов роста реальной заработной платы, а Польша - 100 процентов роста потребительских цен и не менее 20 процентов роста реальной заработной платы. В Эстонии вместо заработной платы используется привязка к страховым взносам: 100 процентов рост потребительских цен + 80 процентов рост поступлений от социального налога. В некоторых странах применяется дифференцированный подход к индексации. Например, в Австрии, Италии, Португалии применяется регрессивная шкала коэффициентов индексации: чем выше общая сумма пенсии, тем меньше прибавка. В Латвии применяется комбинированная шкала коэффициентов индексации стажа и размера пенсии: чем больше стаж, тем выше коэффициент; при этом часть пенсии, превышающая 50 процентов средней зарплаты, с которой в предыдущем году уплачивались взносы на социальное страхование, не индексируется. Уточнение правил индексации пенсий позволит усовершенствовать процесс составления бюджета, в том числе оценить необходимый объем средств, перечисляемых из государственного бюджета в Пенсионный фонд.

Среднесрочные (1-3 года)

Создать специальное ведомство или министерство, которое будет отвечать за надзор за всеми программами социальной защиты и следить за тем, чтобы их реализация соответствовала национальной стратегии социальной защиты

Правительство рассматривало эту реформу и обсуждало эту инициативу в межведомственных рабочих группах, но все это время откладывало начало ее проведения. Единый реестр обладает потенциалом для того, чтобы стать эффективной платформой для такого ведомства. В обязанности специального ведомства должно войти создание подразделений по мониторингу и оценке, отвечающих за мониторинг всей системы социальной защиты. Мониторинг и оценка являются неотъемлемым компонентом любой эффективной системы социальной защиты, для функционирования которого необходимо систематически собирать данные. Ожидается, что в будущем Социальный реестр охватит все сферы социальной помощи, что позволит решить проблему своевременной и достоверной статистической отчетности.

Собирать статистическую информацию о социальной защите с разбивкой по различным функциям, что позволит избежать неточностей в информации и принимать решения на основе фактических данных

Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике мог бы заниматься этим в целях укрепления национального статистического потенциала в сфере социальной защиты как неотъемлемой части реформы социального сектора. При разработке политики социальной защиты следует использовать такие статистические инструменты, как, например, регулярный опрос рабочей силы, позволяющий лучше понять воздействие различных программ на рынке труда на результаты трудоустройства. Обследования бюджетов домохозяйств могут способствовать принятию обоснованных решений в отношении эффективности социальных льгот в части сокращения бедности и т.д.

Оценить эффективность активных программ обеспечения занятости и программы общественных работ с помощью различных средств, таких как анализ данных бюджета домохозяйств с учетом показателей эффективности программ социальной защиты, оценки воздействия, исследования по отслеживанию и опросы бенефициаров

Это необходимо для принятия обоснованных решений о выделении средств из бюджета на программы, способствующие достижению максимальных результатов на рынке труда/занятости. Необходимо создать надежную систему отслеживания результатов на рынке труда выпускников крупных учебных программ, действующих в стране. Необходимо провести детальный анализ проекта и эффективности/результативности программы общественных работ, учитывая объем финансирования, выделяемого на этот инструмент социальной защиты, и то, насколько он адаптивен, проанализировать передовую и неэффективную практику аналогичных мероприятий во всем мире, чтобы максимально усилить воздействие этого инструмента.

Обеспечить более гибкий подход к учету пенсионных прав

Длительность трудового стажа для начисления пенсии является удобным и общепринятым способом учета пенсионных прав. Налоговая реформа, политика в области трудоустройства и другие изменения, начатые в стране, направлены на развитие предпринимательской деятельности и расширение экономической свободы. Крайне важно, чтобы усилия по повышению уровня формальной занятости не блокировались жесткими ограничениями пенсионных прав. В связи с этим, установление слишком высоких требований к минимальному стажу, подтвержденному документально, для нынешних поколений новых пенсионеров может оказаться нецелесообразным

и непрактичным. В результате установления запретительных требований к квалификационному стажу многие люди трудоспособного возраста отказываются от участия в пенсионном страховании и повышают риск развития бедности среди лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями, которые будут исключены из пенсионной системы в гораздо большем количестве. Система обязательной страховой пенсии рассчитана на максимальный охват взносами и пенсиями, в противном случае она теряет актуальность. К примеру, рассмотрим систему в Кыргызской Республике, где право на получение пенсии возникает сразу после того, как работник отработает один месяц или один раз заплатит взносы.¹¹²

В целях совершенствования системы социальной защиты лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями мы рекомендуем следующее:

- воздержаться от дальнейшего повышения трудового стажа, дающего право на получение пенсии по старости
- смягчить критерии трудового стажа для получения пенсии по инвалидности;
- включить людей с инвалидностью 3 группы в пенсионную систему (возможно, похожую на ту, которая действовала до 2011 года);
- предоставить право на получение социального пособия инвалидам 3 группы, не имеющим трудового стажа, дающего право на пенсию по инвалидности;
- предоставить право на получение социального пособия по инвалидности работающим лицам с инвалидностью, независимо от группы инвалидности;
- упростить доступ к социальным льготам для лиц пожилого возраста, не имеющих трудового стажа, дающего право на пенсию по старости, независимо от статуса зависимости от родственников.

Благодаря более гибкому подходу к учету стажа повысится уровень пенсионного обеспечения лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями, что будет способствовать участию в формальной системе.

Рассмотреть возможность установления всеобщей пенсии, финансируемой за счет средств, перечисляемых из государственного бюджета в Пенсионный фонд.

В результате налоговой реформы значительно сократились источники финансирования Пенсионного фонда. В результате введения универсального базового компонента пенсионных выплат государство сможет гарантировать минимальное пособие и ограничить проблему растущего дефицита Пенсионного фонда. В контексте политики сокращения бедности базовый компонент может выполнять гораздо более широкие функции. В представленном на общественное обсуждение проекте Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021-2030 годы определена задача по пересмотру и совершенствованию порядка и системы оказания социальной помощи одиноким лицам пожилого возраста, пенсионерам и лицам с ограниченными возможностями.¹¹³ Всеобщая государственная пенсия представляет собой удобный и надежный инструмент для решения этой проблемы. Так как финансирование

¹¹² Закон Кыргызской Республики "О государственном пенсионном социальном страховании" (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/557/410?cl=ru-ru>)

¹¹³ Проект Постановления Президента Узбекистана "2021 - 2030 йилларда Ўзбекистон Республикасида аҳолининг ижтимоий ҳимоя қилинишининг миллий стратегия концепциясини тасдиқлаш тўғрисида PFL-499/20-2", Государственный портал обсуждения проектов нормативно-правовых актов (<https://regulation.gov.uz/ru/document/22546>)

осуществляется из государственного бюджета, она может не только заменить часть структуры страховых пенсий, но и охватить наиболее широкий круг лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями, гарантируя им минимальный уровень личного дохода. Начисление и выплата социальных пособий лицам, не имеющим трудового стажа, по-прежнему осуществляется через Пенсионный фонд. Введение всеобщей государственной пенсии позволит включить этих людей в расширенные рамки общей пенсионной системы, что поможет не только справиться с бедностью, но и снизить уровень социального неравенства и напряженность в обществе. При этом государственный бюджет получит универсальный инструмент с четкими и прозрачными правилами, который позволит консолидировать различные виды социальных пособий и минимальных гарантий.

Как показывает практика стран региона, условия предоставления всеобщей базовой пенсии могут быть сформулированы таким образом, чтобы не подрывать стимулы к трудовой деятельности и участию в пенсионном страховании. В Казахстане лицам, достигшим пенсионного возраста, выплачивается государственная базовая пенсия без учета принимаемого в зачет трудового стажа, однако трудовой стаж влияет на размер пособия. При стаже 10 лет и менее размер пособия равен 54 процента от установленной величины прожиточного минимума. В случае если стаж превышает 10 лет, пособие увеличивается на 2 процента за каждый полный год стажа свыше 10 лет, но не более 100 процентов от установленного прожиточного минимума. По достижении пенсионного возраста человек получает два пособия в рамках системы PAYG (государственную базовую пенсию и фиксированную пенсию, зависящую от заработка), размер которых зависит от трудового стажа.¹¹⁴ В Кыргызстане право на получение пенсии по старости предоставляется тем, кто имеет хотя бы один месяц трудового стажа или уплатил хотя бы один взнос. Это право распространяется не только на основную часть, но и на страховую условно-накопительную часть пенсии, которые суммируются в один платеж. В случае неполного стажа (менее 25 лет для мужчин, 20 лет для женщин) базовая часть уменьшается пропорционально фактическому стажу. В связи с таким дисконтированием базовая часть пенсии не гарантирует получение минимальной выплаты в случае неполного трудового стажа.¹¹⁵ Базовая пенсия, основанная на примере Казахстана, в большей степени гарантирует минимальное пособие и может быть принята в Узбекистане. Во избежание резкого увеличения расходов на пенсии необходимо путем детальных расчетов установить конкретные параметры и суммы. Кроме того, на начальном этапе можно предусмотреть зависимость размера базовой пенсии от наличия других источников дохода и/или имущественного положения домохозяйства.

В качестве альтернативного решения или временной меры на переходный период до установления единой базовой пенсии, для тех, у кого недостаточный стаж для обычной или достаточной пенсии, они должны получить больший доступ к социальной помощи. Эта мера должна гарантировать минимальный пенсионный доход для всех людей с инвалидностью (включая инвалидов 3 группы) и пенсионеров по возрасту, независимо от источников доходов их домохозяйств.

¹¹⁵ Закон Кыргызской Республики от 21 июля 1997 года № 57 "О государственном пенсионном социальном страховании" (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/557/410?cl=ru-ru>)

Варианты долгосрочной политики (более 3 лет)

Повышение пенсионного возраста

Узбекистан является единственной бывшей советской республикой, где пенсионный возраст составляет 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Многие страны в ходе переходных реформ 1990-х годов увеличили пенсионный возраст на 2-3 года. Во втором десятилетии 2000-х годов началась вторая волна повышения, когда страны приступили к давно откладываемым реформам пенсионного возраста (Украина, Беларусь, Российская Федерация). Те страны, которые ранее повышали пенсионный возраст, на данном этапе уделили особое внимание постепенному выравниванию пенсионного возраста женщин и мужчин (Азербайджан, Армения, Молдова, Литва, Казахстан). В Эстонии, Латвии, Литве и Азербайджане пенсионный возраст повышается до 65 лет для женщин и мужчин (Вставка 4.3).

Во время пандемии и высокого уровня безработицы нецелесообразно начинать повышать пенсионный возраст. Но как показывает практика, с момента принятия решения до начала его реализации целесообразно дать работникам предпенсионного возраста время на адаптацию, чтобы они могли скорректировать свои жизненные планы. Оптимальным вариантом было бы принятие решения в рамках Национальной стратегии социальной защиты на 2021-2030 годы, предусматривающего медленное (3-4 месяца в год) повышение пенсионного возраста до 65 лет, начиная с 2025 года. В дальнейшем это позволит постепенно сдвинуть границу между трудоспособным и пенсионным возрастом, уменьшив давление демографических изменений. Очень важно для страны успеть сделать это до исчерпания потенциала демографического роста рабочей силы (середина 2040-х годов), так как это уже вопрос национальной конкурентоспособности. В соседних странах значительно выше показатели рождаемости и пенсионного возраста, что дает им некоторые преимущества. В долгосрочной перспективе повышение пенсионного возраста будет способствовать обеспечению финансовой устойчивости пенсионной системы и государственных финансов.

Вставка 4.3. Пенсионный возраст в бывших советских республиках по состоянию на 1 июля 2021 года		
Страны	Мужчины	Женщины
Страны Балтии и Восточной Европы		
Эстония	64 года; увеличение на 3 месяца ежегодно до 65 лет в 2026 году	64 года; увеличение на 3 месяца ежегодно до 65 лет в 2026 году
Латвия	64 года; увеличение на 3 месяца ежегодно до 65 лет в 2025 году	64 года; увеличение на 3 месяца ежегодно до 65 лет в 2025 году
Литва	64 года и 2 месяца; увеличение на 2 месяца ежегодно до 65 лет в 2026 году	63 года и 4 месяца; увеличение на 4 месяца ежегодно до 65 лет в 2026 году
Беларусь	62 года и 6 месяцев; увеличение на 6 месяцев ежегодно до 63 лет в 2022 году	57 лет и 6 месяцев; увеличение на 6 месяцев ежегодно до 58 лет в 2022 году
Молдова	63 года	59 лет и 6 месяцев; увеличение на 6 месяцев ежегодно до 63 лет в 2028 году
Россия	61 год и 6 месяцев; увеличение до 65 лет в 2028 году	56 лет и 6 месяцев; увеличение до 60 лет в 2028 году
Украина	60 лет	60 лет
Страны Центральной Азии и Южного Кавказа		
Армения	63 года	63 года
Азербайджан	65 лет	62 года и 6 месяцев; увеличение на 6 месяцев ежегодно до 65 лет в 2026 году

Грузия	65 лет	60 лет
Казахстан	63 года	60 лет; увеличение на 6 месяцев ежегодно до 63 лет в 2027 году
Кыргызстан	63 года	58 лет
Таджикистан	63 года	58 лет
Туркменистан	62 года	57 лет
Узбекистан	60 лет	55 лет

Источники: Сравнительные таблицы Системы обмена информацией о социальной защите (MISSOC) (<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>), национальное законодательство

Приложение А.4

Приложение А4.2. Количество пенсионеров в Республике Узбекистан, на 1 января, человек

Виды пенсий	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Всего	2 713 929	2 781 618	2 882 087	3 007 621	3 162 139	3 312 723	3 424 629
По старости	2 181 771	2 262 990	2 369 317	2 481 488	2 618 427	2 749 575	2 849 004
По инвалидности	371 374	358 572	351 546	359 291	370 363	382 563	386 559
По случаю потери кормильца (число семей)	160 784	160 056	161 224	166 842	172 933	180 585	189 066

Источник: Внебюджетный пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан

Приложение А4.3. Средние ежемесячные пенсии в Республике Узбекистан, на 1 января, в узбекских сумах

Виды пенсий	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Всего	389 965	421 629	474 460	532 912	612 379	702 389	817 457
По старости	403 100	434 500	487 400	546 800	628 200	719 911	833 303
По инвалидности	401 700	437 300	496 400	559 400	638 300	689 375	802 117
По случаю потери кормильца	262 500	282 600	316 800	355 100	404 200	463 175	538 699
Минимальная пенсия по старости	231 575	254 730	292 940	336 880	396 500	436 150	513 350

Источник: Внебюджетный пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан и NORMA, портал правовой информации (минимальная пенсия по старости) https://www.norma.uz/poleznaya_informaciya/dinamika_izmeneniya_minimalnogo_razmera_zarabotnoy_platy#

Приложение А4.4. Бюджет Пенсионного фонда, миллиарды узбекских сумов

Статьи доходов/расходов	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (оценка)
Баланс на начало года	2 564,4	2 118,7	2 310,7	3 384,8	6 973,6	5 069,8	2 400,0
Доход, всего	12 534,3	14 672,0	17 707,5	24 075,7	24 339,0	29 709,3	38 170,0
Налоговые поступления	12 512,4	14 638,1	17 644,5	23 948,8	24 029,0	20 416,1	23 470,0
Отчисления работодателей	7 611,3	8 774,7	10 280,5	13 896,9	20 722,1	19 841,4	22 880,0
Взносы сотрудников	2 595,6	3 121,5	3 940,6	5 198,2	x	x	x
Взносы на основе продаж	1 197,4	1 354,7	1 804,9	2 769,5	x	x	x
Прочие доходы	1 108,1	1 387,1	1 618,4	2 084,2	3 307,0	574,7	590,0
Неналоговые поступления	21,9	33,9	63,0	127,0	309,9	176,2	0,0
Трансферты из государственного бюджета	x	x	x	x	x	9 117,0	14 700,0
Расходы, всего	12 984,0	14 479,8	16 633,3	20 483,0	26 242,8	31 807,8	36 487,0
Пенсии	12 858,0	14 325,0	16 457,5	20 235,7	26 202,8	31 758,6	36 477,0
Социальные пособия	120,4	152,6	174,6	243,4	x	x	x
Прочие расходы	5,6	2,2	1,2	1,6	39,9	49,2	10,0
Баланс на конец года	2 113,1	2 310,8	3 384,8	6 977,5	5 070,0	2 971,4	4 083,0
В % от ВВП:							
Налоговые поступления	6,0	6,0	5,8	5,9	4,7	3,4	3,2
Трансферты из государственного бюджета	x	x	x	x	x	1,5	2,0
Расходы на выплату пенсий	6,1	5,9	5,4	5,0	5,1	5,3	5,0

Источник: Внебюджетный пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан

Глава 5. Управление водными ресурсами в ирригации

Краткое изложение

В связи с засушливым климатом сельскохозяйственное производство практически полностью зависит от ирригации. В настоящее время одним из важнейших секторов экономики Узбекистана остается сельское хозяйство, на долю которого приходится около 27 процентов ВВП и занятости всей страны. Поскольку в Узбекистане признается социальная ценность ирригации и проводится усовершенствованная политика комплексного управления водными ресурсами, включая создание Министерства водного хозяйства (Минводхоз), стране удалось сохранить свой ирригационный потенциал.

Узбекистан сталкивается с большим числом вызовов, связанных с удовлетворением будущего спроса на воду для ирригации. Изменение климата, как ожидается, усилит сезонные и годовые колебания осадков и температурного режима и, согласно прогнозам, большая часть страны будет испытывать дефицит воды в будущем. Текущее состояние орошаемых земель и систем ирригации и дренажа (ИиД) препятствует дальнейшему росту урожайности и доходов производителей сельскохозяйственной продукции. В результате отсутствия комплексного и системного подхода при разработке мелиоративных проектов и надежных источников их финансирования, а также недостаточной деятельности водохозяйственных организаций и ассоциаций водопользователей (АВП) сокращаются объемы мелиоративных работ, повышается уровень грунтовых вод и засоленность орошаемых полей. В связи с устареванием крупномасштабной ирригационной инфраструктуры усиливаются имеющиеся недостатки, что приводит к снижению эффективности и результативности ирригационных услуг, предоставляемых государственными управлениями ирригационных бассейнов и основанными на сообществах ассоциациями водопользователей. До недавнего времени распределение воды для орошения и предоставление услуг проводилось с целью выполнения государственных квот по производству хлопка и пшеницы.

Несмотря на то, что расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и ремонт (ЭиТО) Бассейновых управлений ирригационных систем (БУИС) в Узбекистане (в расчете на кубометр и на гектар) ниже, чем в среднем по другим странам, в их структуре преобладают расходы на электроэнергию, что отражает высокую зависимость от подъемного (электронасосного) орошения. В областях с преимущественно подъемным орошением расходы на ЭиТО выше, а экономическая эффективность расходов на ЭиТО ниже по сравнению с областями с преимущественно гравитационным (самотечным) орошением. Из-за постоянного недостатка финансирования расходов на ремонт и техническое обслуживание инфраструктура подвергается чрезмерному износу, что приводит к сокращению ее фактического срока службы и увеличению необходимости в капитальных инвестициях. Несмотря на то, что большинство фермеров в Узбекистане могут позволить себе оплату услуг АВП, незначительные сборы взносов вполне можно объяснить низкой прозрачностью, подотчетностью и низким участием в управлении АВП со стороны фермерских хозяйств. Однако многие фермеры с низкой рентабельностью не могут покрыть расходы на ирригационные услуги АВП, так как цены на материально-технические ресурсы и услуги растут быстрее, чем повышаются установленные государством закупочные цены на хлопок и пшеницу. Необходимо решить проблему неэффективной системы стимулов для фермеров, районных подразделений БУИС и АВП в сфере водосбережения.

Рекомендуется сохранить действующий уровень госбюджетных расходов на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт БУИС как долю от ВВП, определить приоритетность распределения расходов на ремонт и техническое обслуживание в соответствии с нормами плана профилактического ремонта и технического обслуживания, а также улучшить показатели сбора платы за ирригационные услуги АВП. Снизить электропотребление водного хозяйства за счет установки современных энергоэффективных насосов и замены подъемного орошения гравитационным (самотечным) там, где это экономически целесообразно. Улучшить меры государственной поддержки крупных фермерских хозяйств, внедряющих водосберегающие и энергосберегающие технологии орошения. Выполнить пилотную установку систем учета объемов воды для обеспечения возможности расчета по объему фактического водопотребления между АВП и фермерами. Ввести прямые платежи за фактическое водопотребление для крупных фермеров на основе тарифов, рассчитанных на основе расходов на ЭиТО районных БУИС; перевести районные БУИС на самофинансирование на основе этих платежей; и постепенно перейти к полному возмещению затрат (включая амортизацию капитала), чтобы обеспечить финансовую устойчивость системы. Расширить программы обучения для фермеров и БУИС, в том числе по вопросам адаптации к изменению климата, повысить среднюю заработную плату сотрудников БУИС до среднего уровня по стране, увязать заработную плату с ключевыми показателями эффективности (КПЭ) для БУИС и сотрудников. Внедрить сервис-ориентированное управление и контракты по ЭиТО насосных станций, основанные на результатах, посредством государственно-частного партнерства (ГЧП), а также улучшить в целом процесс государственного инвестирования и проектного цикла, в том числе провести оценку фактической эффективности инвестиционных проектов в ирригации через год после ввода их в эксплуатацию, и увеличить финансирование капитальных вложений за счет госбюджета.

Контекст и последние изменения

Управление водными ресурсами в Узбекистане, как и во многих других странах, сталкивается с усилением межотраслевой конкуренции за воду, проблемами, связанными с водной и продовольственной безопасностью. Узбекистан является одной из наиболее зависимых от водных ресурсов стран в мире, в экономике которой большую роль играет орошаемое сельское хозяйство. Более 80 процентов возобновляемых водных ресурсов страны берут начало в соседних странах. Годовое потребление воды составляет почти 1 590 м³ на человека и приближается к критическому уровню. Около 97 процентов выращиваемых сельхозкультур приходится на орошаемые земли. Согласно международным оценкам¹¹⁶, к 2040 году Узбекистан станет одной из 33 стран с наибольшим дефицитом воды. Более того, сообщается, что в странах Центральной Азии в период с 2002 по 2014 год доступность возобновляемых водных ресурсов на душу населения снизилась на 25 процентов¹¹⁷. В регионе Центральной Азии к 2050 году темпы роста регионального ВВП могут снизиться до 6 процентов при обычном развитии событий, обусловленном неэффективным управлением водными ресурсами¹¹⁸. Снижение урожайности сельхозкультур приведет к серьезным отрицательным последствиям в части продовольственной

¹¹⁶ WRI. 2020. Aqueduct Toolkit. World Resources Institute. <https://www.wri.org/aqueduct/>, accessed on April 27, 2020.

¹¹⁷ United Nations. 2018. *Sustainable Development Goal 6 Synthesis Report 2018 on Water and Sanitation*. New York: United Nations.

¹¹⁸ World Bank. 2016. *High and Dry: Climate Change, Water, and the Economy*. Washington, DC: World Bank.

безопасности, что подчеркивает необходимость национального перехода к практике устойчивого и комплексного управления водными ресурсами.

Изменение климата представляет большую угрозу и, вероятно, создаст дополнительные риски для ирригационной инфраструктуры и соответствующих сервисных функций. В условиях прогрессирующего глобального потепления, в особенности связанного с временными и пространственными изменениями характера и интенсивности осадков, а также температуры воздуха, ожидается сокращение ледников и ледяных шапок, являющихся основными источниками воды для крупных рек региона. Предполагается, что к 2050 году водные ресурсы в бассейнах рек Сырдарья и Амударья значительно сократятся. Согласно национальным оценкам¹¹⁹, в 2015 году совокупный дефицит воды в Узбекистане составлял около 3 млрд м³ в год, к 2030 году он может достигнуть 7 млрд м³, а к 2050 году - 15 млрд м³. Кроме того, из-за ухудшения качества воды непосредственно возникают риски, влияющие на здоровье людей, ограничивающие производство продуктов питания, снижающие функциональность экосистем и препятствующие экономическому росту¹²⁰.

Около 90 процентов воды в Узбекистане используется в орошаемом сельском хозяйстве, являющемся важным источником добавленной стоимости и создания рабочих мест. Согласно планам управления бассейнами рек Амударья и Сырдарья, среднегодовой лимит забора воды¹²¹ для Узбекистана оценивается в 64 млрд м³. За последнее десятилетие средний забор воды составил 51-52 млрд м³. В среднем за период 2008-2018 годов на ирригацию приходилось 89,6 процентов от общего водопотребления в стране, на промышленность - 3,7 процента (включая 0,8 процента на производство энергии), на коммунальное хозяйство - 4,4 процента, на рыбное хозяйство - 1,8 процента и 0,7 процента на прочие отрасли (т.е. услуги)¹²². Гидротехническая инфраструктура сложно устроена и состоит из 182 000 км ирригационных каналов, 160 000 единиц различных гидротехнических сооружений и 55 водохранилищ общим объемом 20 млрд м³ (Минводхоз, 2020 г.).

Около 50 процентов орошаемых земель в Узбекистане засолены, что отрицательно сказывается на урожайности. Для борьбы с заболачиванием и засолением при проведении ирригационных работ в Узбекистане необходим дренаж. В Узбекистане имеется около 1,3 млн га (30 процентов от общей площади орошаемых земель) искусственно дренируемых земель с общей протяженностью дренажных каналов в 143 000 км, из которых 106 200 км – «открытый горизонтальный дренаж», 36 700 км – «закрытый горизонтальный дренаж», а также 172 мелиоративные насосные станции и 3 897 скважин вертикального дренажа. Около 24 процентов орошаемых земель подвержены воздействию неглубоко залегающих грунтовых вод различной минерализации (до 2 метров от поверхности). Из-за засоления примерно 300 000 га орошаемых земель оказались заброшенными. В настоящее время засоление почвы затрагивает более 50 процентов орошаемых земель и является основной угрозой, ведущей к снижению производства сельскохозяйственных культур и ухудшению экосистемы. Правительство учредило специальный

¹¹⁹ Ministry of Water Resources of the Republic of Uzbekistan. 2020. Presidential Decree UP-6024 of July 10, 2020, "On the approval of the Concept of Development of the Water Management Sector of the Republic of Uzbekistan for 2020-2030. <http://www.water.gov.uz/en/posts/1545735855/396>, accessed on May 6 2020.

¹²⁰ World Bank. 2019. *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis*. Washington, DC: World Bank.

¹²¹ Ежегодное распределение воды в кубометрах согласовывается с другими странами Центральной Азии.

¹²² Данные Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике (<https://stat.uz/en/181-ofytsyalnaia-statystyka-en/6391-environment>).

фонд для мелиорации, который ежегодно направлял более 110 млн долл. США на улучшение дренажной инфраструктуры. В результате, основные и межфермерские дренажные коллекторы находятся в удовлетворительном состоянии, а площадь орошаемых земель с дренажом увеличилась с 65 процентов в 1994 году до 69 процентов в 2018 году.

По мере экономического развития и роста населения в 2030 году доля использования водных ресурсов в других секторах увеличится. В период с 2019 по 2030 год правительство Узбекистана планирует рекультивировать около 0,3 млн га (см. Рис. А5.1 в Приложении 5.1). Доля двух секторов (водоснабжение и санитария, а также промышленность) увеличится, в то время как доля сельского хозяйства сократится, но по-прежнему будет преобладать и составит более 85 процентов. К 2030 году планируется увеличить объемы использования подземных водных ресурсов вместо поверхностных.

В связи с устареванием гидравлической инфраструктуры и связанных с ней инженерных сооружений возникают многочисленные биофизические, технические и управленческие проблемы, требующие разработки более эффективных программ мониторинга безопасности. Для устойчивой эксплуатации плотин необходимо усовершенствовать институциональный, технический и законодательный потенциал на национальном уровне. Обеспечение безопасной эксплуатации плотин также окажет положительное воздействие на трансграничное сотрудничество. Для обеспечения устойчивой работы и подготовки к чрезвычайным ситуациям операторам плотин необходимы системы раннего предупреждения, эффективные стратегии управления рисками, современные инструменты мониторинга. Из-за недостаточной квалификации персонала и недостаточного финансирования повышается риск возникновения несчастных случаев на гидротехнических сооружениях и, соответственно, риск для жизни, здоровья людей, имущества/активов и окружающей среды.

После обретения независимости правительство Узбекистана реализовало важные инициативы по мерам политики в области сельского хозяйства и ирригации, стремясь модернизировать существующую систему. В число таких инициатив были включены: (1) перераспределение большей части используемых земельных угодий от колхозов к индивидуальным хозяйствам; (2) увеличение объемов производства пшеницы, а позднее плодовоовощеводства в целях обеспечения продовольственной безопасности; (3) внедрение системы обязательных государственных заказов на хлопок и пшеницу по регулируемым государством ценам, позднее замена государства текстильными компаниями в отношениях с хлопководческими хозяйствами и создание "хлопково-текстильных кластеров"; (4) сокращение субсидирования сельского хозяйства и повышение цен на хлопок и пшеницу в рамках государственного заказа; (5) введение земельного налога (в 1995 году) в фискальных целях для увеличения доходов государственного бюджета; (6) создание в 2002 году Ассоциаций водопользователей (АВП) в качестве неправительственных, неприбыльных организаций, осуществляющих управление системой ирригации и дренажа (ИиД) между районами и фермерскими хозяйствами; и (7) продвижение водосберегающих технологий.

В 2019 году правительство приняло Стратегию развития сельского хозяйства на 2020-2030 годы. В этой стратегии определена амбициозная и трансформирующая программа, предусматривающая прекращение сельскохозяйственного производства под контролем государства, улучшение прав землепользования и повышение защищенности прав землевладения, повышение прозрачности распределения земельных угодий и

перенаправление государственного финансирования сельского хозяйства на создание условий для инвестиций частного сектора. Концепция стратегии заключается в развитии конкурентоспособного, рыночного, диверсифицированного и ориентированного на экспорт агропродовольственного сектора, который будет способствовать повышению доходов фермерских хозяйств, созданию новых рабочих мест, повышению продовольственной безопасности и обеспечению устойчивого использования природных ресурсов, включая водные ресурсы для ирригации, посредством реализации девяти приоритетных задач: (i) повышение продовольственной безопасности населения; (ii) создание благоприятной среды для развития агробизнеса и цепочек добавленной стоимости; (iii) снижение участия государства в управлении сектором и повышение инвестиционной привлекательности; (iv) стимулирование рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; (v) развитие современных государственных учреждений; (vi) диверсификация государственных расходов; (vii) развитие сферы научных исследований, образования и консультационных услуг; (viii) развитие сельских территорий; а также (ix) развитие прозрачных статистических и информационных систем.

В 2020 году Узбекистан принял первую в своей независимой истории «Концепцию развития водного хозяйства на 2020-2030 годы»¹²³, в которой определены отраслевые цели и приоритеты, совместимые с передовым международным опытом. В рамках концепции выделены следующие стратегические направления: (i) рациональное использование водных ресурсов, (ii) расширение сферы применения водосберегающих технологий, (iii) безопасное и эффективное управление инфраструктурой водного хозяйства, (iv) улучшение состояния орошаемых земель, (v) внедрение рыночных принципов в сектор водного хозяйства (включая государственно-частное партнерство), (vi) улучшение методов государственного управления водными ресурсами и предоставления услуг, (vii) улучшение трансграничного водопользования, (viii) внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в систему управления, контроля и учета водных ресурсов, а также (ix) наращивание потенциала и проведение исследований для повышения эффективности работы сектора. Было принято решение, что поэтапная реализация долгосрочной Концепции будет осуществляться на основе стратегий развития сектора водного хозяйства, утверждаемых на каждые три года с учетом приоритетных направлений, а также целевых параметров и показателей на соответствующий период (см. таблицу A5.1 в Приложении 5.1).

Ключевые вызовы

В 2016-2019 годах уровень расходов госбюджета на управление ирригационными водными ресурсами в Узбекистане, составлявший в среднем 1,1 процент от ВВП и 4 процента от общих госбюджетных расходов, является недостаточным для предоставления услуг надлежащего качества. За последние 20 лет доля расходов госбюджета на управление ирригацией в ВВП, в общих расходах госбюджета и в общем объеме производства сельскохозяйственных культур имела общую тенденцию к снижению (Рис. 5.1). Что касается общих расходов на ирригацию в расчете на гектар орошаемых земель, то за последние 20 лет они имеют общую тенденцию к росту: с 49 долл. США/га в 2000 году и до 156 долл. США/га в 2019 году (Рис. 5.2). Это отражает увеличение расходов в расчете на гектар на эксплуатацию и техническое обслуживание, капитальных расходов на основные средства и дренаж за этот период

¹²³ Концепция развития водного хозяйства Республики Узбекистан на 2020-2030 годы принята Указом Президента № УП-6024 от 10 июля 2020 года

времени¹²⁴. Однако объем капитальных расходов на ирригацию и дренаж (ИиД) был недостаточным: фактические капитальные инвестиции в ИиД составили 1,238 млрд. сумов или 36 долл. США/га в 2018 году и 56 долларов США/га в 2019 году, при условии, что площадь орошаемых земель составляет 4,3 млн га¹²⁵. Однако, требуется тратить на основные средства в ИиД (без модернизации систем ирригации) не менее 250 долл. США/га в год (т.е. в 4,5 раза больше)¹²⁶. В целях обеспечения надежного, надлежащего и гибкого ирригационного водоснабжения объем капитальных инвестиций в долгосрочной перспективе необходимо увеличить до 1400 долл. США/га, а модернизация всей ирригационной и дренажной инфраструктуры в период 2015-2030 гг. обойдется примерно от 5,5 до 16 млрд. долл. США.

Рисунок 5.1. Тенденции в расходах госбюджета на ирригацию как доли от ВВП, от госбюджета и от производства сельхозкультур, 2000-2019 гг.



Источник: Данные гос. органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 5.2. Тенденции в расходах госбюджета на ирригацию в долл. США на гектар, 2000-2019 гг.



Источник: Данные гос. органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

¹²⁴ Несмотря на то, что доля расходов на ирригацию и дренаж в ВВП снизилась с 3,4% в 2000 году до 1,1% в 2017 году, в пересчете на гектар расходы выросли. Это объясняется тем, что абсолютный ВВП Узбекистана вырос с 13,5 млрд долл. США в 2000 году до 62,1 млрд долл. США в 2017 году, то есть в 4,6 раза, а доля расходов в ВВП снизилась в 3 раза. В результате расходы в расчете на гектар увеличились примерно в 2 раза (поскольку площадь орошаемых земель в этот период практически не изменилась).

¹²⁵ В 4,3 млн га входят посевы вспомогательных сельскохозяйственных культур, в то время как площадь пахотных земель в последние годы могла сократиться.

¹²⁶ Там же, стр.105. Из-за отсутствия планов по управлению активами невозможно достоверно оценить затраты на содержание этой инфраструктуры. Опираясь на международный опыт и в зависимости от типа системы, стандартный диапазон годовых расходов на замену и техническое обслуживание ирригационной инфраструктуры можно оценить в 170-220 долл. США/га для гравитационных систем и 220-320 долл. США/га для комбинированных гравитационных и насосных систем. Основываясь на этих предположениях, ежегодные потребности в финансировании, необходимом для покрытия только расходов на замену и техническое обслуживание ирригационной инфраструктуры (на фактически орошаемых территориях), можно оценить в 860-1200 млн долл. США в год. На полную реабилитацию (т.е. возвращение системы к первоначальному конструктивному виду и исходному состоянию) может потребоваться 1000-2000 долл. США/га, а на модернизацию (т.е. внедрение более современной инфраструктуры с учетом передовой практики) 1000-4000 долл. США/га в зависимости от охвата (см. Модернизация системы ирригации в Центральной Азии: подведение итогов и стратегическое обсуждение - ФАО / Всемирный банк, май 2019 года, стр. 28-29). Для обеспечения доступности таких норм капитальных расходов на ИиД в Узбекистане необходимо изменить существующую структуру стимулов для крупных фермеров, поскольку она является причиной низкой производительности орошаемых земель под хлопком и пшеницей. При соответствующих стимулах фермеры могут удвоить производительность за 3 года, поскольку большинство из них знают, как повысить производительность и урожайность, но в настоящее время они в этом не заинтересованы.

В структуре расходов госбюджета на управление ирригацией преобладают расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание (около 2/3 в последние годы), затем следуют капитальные инвестиции в основные средства ирригации, а также расходы на дренаж (Рис. 5.3). Согласно накопленному во всем мире опыту, бюджет расходов на ИиД должен быть хорошо сбалансирован по подкатегориям (заработная плата, ремонт и техническое обслуживание, прочие текущие расходы, не связанные с оплатой труда, и капитальные расходы), что позволит сделать его устойчивым и эффективным¹²⁷. Положительная тенденция заключается в том, что в 2000-2015 годах капитальные расходы в Узбекистане на ИиД росли, в 2016-2017 годах снизились, а в 2018-2019 годах снова выросли. Расходы на ЭиТО, составляющие около 65-70 процентов от общих расходов, подразделяются на расходы на электроэнергию (около 67-70 процентов от общих расходов на ЭиТО), заработную плату (около 20 процентов от общих расходов на ЭиТО) и прочие текущие расходы, включающие ремонт каналов и оборудования, топливо, смазочные материалы и сопутствующие материалы, а также услуги по охране водных объектов (Рис. 5.4).

Преобладание расходов на электроэнергию (70 процентов) в общих расходах на ЭиТО вытесняет расходы на текущий и капитальный ремонт, остающиеся на низком уровне – всего 2,9 процента от общих расходов на ЭиТО. В Узбекистане сектор орошаемого земледелия потребляет большое количество электроэнергии, так как 56 процентов всех орошаемых земель орошается методом подъемной ирригации с помощью электронасосов. В ведении Минводхоза находится 1687 насосных станций с более чем 5000 насосов, которые потребляют от 6 до 8 миллиардов киловатт-часов электроэнергии в год, что составляет 16 процентов от общего потребления электроэнергии в стране. Ежегодное потребление электроэнергии ирригационными и дренажными насосами обходится почти в 350 млн долл. США и составляет 60 процентов годового бюджета Минводхоза на ЭиТО. Доля платежей за электроэнергию в общем бюджете на ЭиТО резко возросла с 40 процентов в 1995 году до 70 процентов в 2019 году. Кроме того, более 10000 насосных установок эксплуатируются фермерскими Ассоциациями водопользователей (АВП), и часть растущих расходов на электроэнергию оплачивают непосредственно фермеры. На ремонт и техническое обслуживание требуется гораздо больше средств, так как фактический бюджет (без учета расходов на электроэнергию) составил всего 28 долл. США/га в 2018 году и 30 долл. США/га в 2019 году, в то время как требуется 80 долл. США/га (т.е. в 2,6 раза больше).

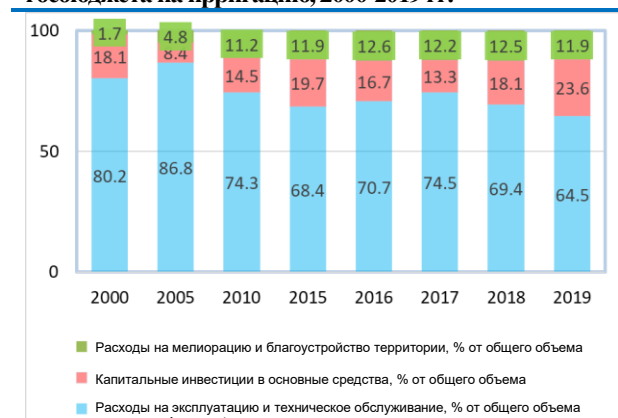
В Узбекистане расходы на эксплуатацию и обслуживание БУИС в расчете на кубический метр ниже, чем в среднем в других странах. Это обстоятельство может свидетельствовать как о недостаточном финансировании расходов на ЭиТО в Узбекистане по сравнению с другими странами, так и о более низкой заработной плате водников в Узбекистане, при том, что тарифы на электроэнергию имеют тенденцию к росту в реальном выражении. В то время как в 2019 году общие расходы госбюджета на 1000 м³ оросительной воды в Узбекистане составляли 14,7 долл. США/1000 м³, расходы на ЭиТО в том же году составляли 9,5 долл. США/1000 м³ (Рис. 5.5). Такой объем расходов на ЭиО может служить показателем среднего тарифа на 1000 м³ оросительной воды¹²⁸ в Узбекистане, в случае если такой тариф будет рассчитан и если плата за водопользование

¹²⁷ Обзор государственных расходов Узбекистана за 2019 год, глава 7 о государственных расходах на сельское хозяйство.

¹²⁸ Одним из вариантов является установление тарифов на воду за фактически потребленный м³; в течение 5 лет тарифы остаются неизменными, только корректируются с учетом ежегодного уровня инфляции. При этом

будет определяться на уровне районных или областных БУИС. В Узбекистане на протяжении некоторого времени наблюдается тенденция к росту как общих расходов на ирригацию, так и расходов на ЭИТО в долларах США (рассчитанных по рыночным обменным курсам); однако они все еще составляют лишь треть от среднего показателя по другим странам¹²⁹. Диапазон цен за объем оросительной воды во многих странах, где введена плата за оросительную воду, очень велик - от менее 1 долл. США/1000 м³ в Канаде и Румынии до 180-290 долл. США/1000 м³ в Израиле, 420 долл. США/1000 м³ в Танзании и 1330 долл. США/1000 м³ в Нидерландах (когда тариф, применяемый для муниципального водоснабжения, используется для ирригационного водоснабжения). Однако средняя цена на оросительную воду в большинстве стран, составляющая около 20 долл. США/1000 м³, вероятно, является показателем¹³⁰ «средней» по миру цены (тарифа) за объем оросительной воды, которая покрывает только расходы на ЭИТО¹³¹.

Рисунок 5.3. Тенденции в основной структуре расходов госбюджета на ирригацию, 2000-2019 гг.



Источник: Данные гос. органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 5.4. Тенденции в структуре расходов госбюджета на ЭИТО ирригации, 2000-2019 гг.



Источник: Данные гос. органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

фермеры могут экономить воду в фермерских хозяйствах в любом объеме, в котором они хотят (с помощью водосберегающих технологий). Тарифы на воду в реальном выражении не повышаются в течение 5 лет. Отсутствие тарифа на воду между ирригационными объектами и АВП приводит к неэффективности работы водных объектов.¹²⁹ По расходам на эксплуатацию и техническое обслуживание и тарифам на воду для ирригации в число сопоставимых стран с Узбекистаном входят Индия, Китай, Казахстан, Иордания, Марокко, Турция, Танзания, Румыния, Португалия, Мексика, США, Австралия, Израиль, Италия, Греция.

¹³⁰ Показатель в 20 долл. США/1000 м³ наблюдался в конце 1990-х годов; если принять во внимание среднегодовую инфляцию в США в 2000-2019 годах, то в 2019 году этот показатель составил около 31 долл. США/1000 м³.

¹³¹ Средний тариф на ирригационную воду в большинстве стран основывается на расходах на эксплуатацию и техническое обслуживание (без учета амортизации капитальных расходов) от реки до границы фермерского хозяйства. Средний тариф для фермеров в сопоставимых странах составляет около 31 долл. США/1000 м³, в Узбекистане тариф на воду для фермеров не установлен (между основными каналами и фермерскими АВП). В случае его введения, фактические затраты на ЭИТО (основа тарифа) в Узбекистане составят около 9,5 долл. США/1000 м³ - в три раза меньше, чем в среднем по миру. Таким образом, фермеры Узбекистана могут его себе позволить, если они будут иметь в собственности весь производимый ими урожай хлопка и пшеницы (за вычетом обычных налогов) и если цены на эти культуры не будут регулироваться, а также если фермеры станут сами распределять земли внутри своих хозяйств между любыми сельхозкультурами. В долгосрочной перспективе средний тариф на оросительную воду в Узбекистане может быть даже ниже, когда основная часть насосной ирригации будет переведена на гравитационную схему ирригации.

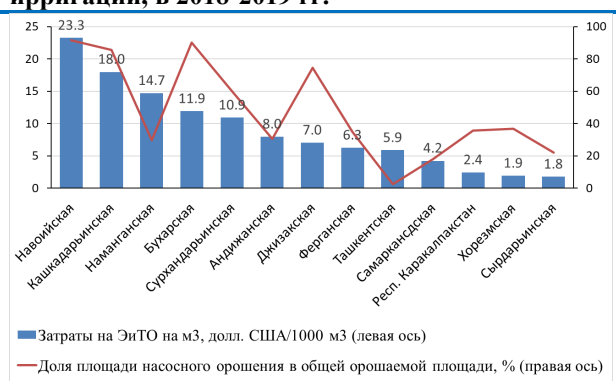
Большой разброс расходов на ЭиТО в расчете на кубометр оросительной воды по областям Узбекистана коррелирует с преобладанием или электронасосных или гравитационных схем ирригации, засоленностью почвы и структурой посевов. В областях Узбекистана, где используются преимущественно электронасосные схемы ирригации, расходы на ЭиТО намного выше (примерно 11-23 долл. США на 1000 м³), чем в областях с преимущественно гравитационной ирригацией (примерно 1,8-4,2 долл. США на 1000 м³). К областям с преобладанием электронасосной системы ирригации относятся Бухарская, Навоийская, Кашкадарьинская, Джизакская и Сурхандарьинская области, а к областям с преобладанием гравитационной системы ирригации - Ташкентская, Самаркандская, Сырдарьинская, Наманганская, Андижанская, Ферганская, Хорезмская области и Республика Каракалпакстан (Рис. 5.6).

Рисунок 5.5. Расходы на ЭиТО и общие расходы госбюджета на ирригацию в Узбекистане в 2000-2019 гг., долл. США/1000 м³.



Источник: данные гос.органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 5.6. Различия в расходах на ЭиТО на ирригацию по областям Узбекистана при электронасосной ирригации и гравитационной ирригации, в 2018-2019 гг.



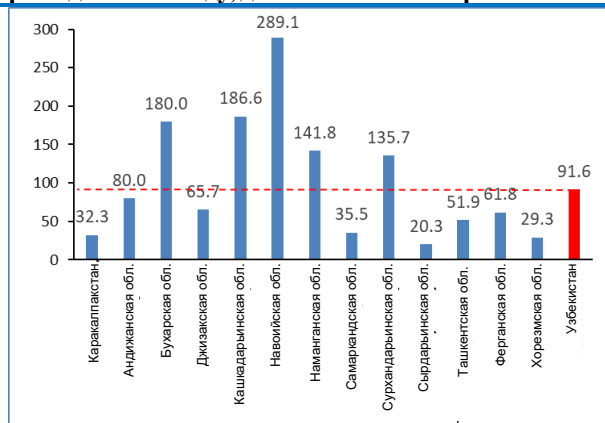
Источник: данные гос.органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Экономическая эффективность расходов на ЭиТО в расчете на гектар в областях с преимущественно электронасосной системой ирригации более низкая, чем в областях с преимущественно гравитационной системой ирригации. Как показывают результаты анализа (Рис. 5.6 и Рис. 5.8), средний эффект от расходов на ЭиТО в четырех областях с преобладанием гравитационных систем ирригации (например, Сырдарьинская, Хорезмская, Каракалпакстанская, Самаркандская) в 5 раз выше, чем эффект от расходов на ЭиТО в четырех областях с преобладанием электронасосной системы ирригации (например, Навоийская, Кашкадарьинская, Бухарская, Сурхандарьинская). Средние расходы на ЭиТО на 1000 м³ оросительной воды при гравитационной системе в 6,2 раза ниже, чем при электронасосной системе орошения. В связи с этим повышение эффективности использования воды в орошаемом земледелии Узбекистана имеет крайне важное значение для всей страны, но особенно для областей с преобладанием электронасосных систем ирригации.

Для повышения эффективности использования воды и эффективности расходов на ЭиТО в ИиД решающее значение имеет диверсификация сельскохозяйственных культур. В 2019 году соотношение объемов производства сельскохозяйственных культур с

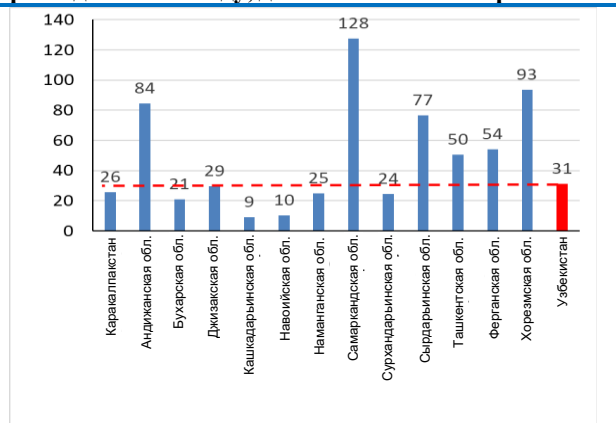
орошаемых земель на единицу расходов на ЭиТО по областям по сравнению со средним уровнем по Узбекистану наиболее высокое в Самаркандской, Хорезмской, Андижанской и Сырдарьинской областях, а наименьшее - в Кашкадарьинской, Навоийской и Бухарской областях. Разница между областями в эффективности производства урожая на единицу расходов на ЭиТО также коррелирует с использованием электронасосных или гравитационных систем ирригации (Рис. 5.8), а структура посевов - с факторами качества земли. Кроме того, это свидетельствует о наличии значительного потенциала для повышения эффективности использования воды на уровне фермерских хозяйств.

Рисунок 5.7. Расходы госбюджета на ЭиТО ирригации в разрезе областей по сравнению со средним уровнем расходов в 2019 году, долл. США на гектар



Источник: Данные гос. органов Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 5.8. Эффективность расходов на ЭиТО в разрезе областей по сравнению со средним уровнем расходов в 2019 году, долл. США на гектар



Источник: Данные гос. органы Узбекистана, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание: Эффективность расходов на ЭиТО рассчитывается как отношение урожая с гектара орошаемых земель к расходам на ЭиТО на гектар.

Несмотря на то, что большинство фермерских хозяйств могут позволить себе оплату услуг АВП, низкий уровень сборов взносов можно также объяснить низкой прозрачностью, подотчетностью перед фермерами и управлением АВП не на основе участия. В среднем, фактические показатели сбора платы АВП за услуги водоснабжения со своих членов (отдельных фермерских хозяйств) составляют менее 40 процентов, а во многих случаях - менее 30 процентов от запланированной стоимости услуг¹³². Этой суммы может хватить для покрытия низких зарплат АВП, но при этом будет трудно избежать дальнейшего ухудшения инфраструктуры ИиД на уровне АВП. Низкая рентабельность производства хлопко-сырца для фермеров свидетельствует о недостаточных стимулах для повышения урожайности хлопка¹³³ в долгосрочной перспективе. Кроме того, значительное чистое налогообложение

¹³² В целях решения проблемы недостаточного финансирования АВП с 1 января 2020 года рекомендовано не менее 1% и 2% от общего объема банковских займов на пшеницу и хлопок, соответственно, направлять на покрытие расходов АВП на услуги по доставке воды в хозяйства (Постановление Кабинета Министров № 982 от 12 декабря 2019 г.). В настоящее время фермеры не желают выделять эти средства для АВП.

¹³³ Подтверждением слабого стимула к повышению урожайности хлопка является низкая и в целом неизменная средняя урожайность хлопка-сырца в Узбекистане на уровне 2,6 т/га за последние 50 лет, в то время как урожайность других культур (овощей, фруктов, зерна и т.д.) значительно выросла даже за последнее десятилетие.

хлопковых фермеров из-за регулируемых государством цен на хлопок-сырец, продолжавшееся до 2019 года¹³⁴, почти полностью свело на нет положительное воздействие государственных расходов на сельское хозяйство, включая государственные расходы на ирригацию. Тем не менее, оценки потенциала крупных фермеров по покрытию расходов на ЭиТО указывают¹³⁵ на то, что большинство фермерских хозяйств могут позволить себе оплату услуг АВП как в областях с подъемной, так и гравитационной ирригацией. Как показывает международный опыт, причиной низкого уровня сбора платежей для АВП может быть недостаточная прозрачность процесса принятия решений АВП без участия обслуживаемых ими фермеров и недостаточное участие фермеров в процессе установления АВП погектарной оплаты за водопользование.

Во всех АВП, по которым имеются данные, сборы за ирригацию ниже уровня возмещения расходов являются самыми низкими для сельхозкультур, которые потребляют наибольший объем ирригационной воды – по посевам хлопка и пшеницы, то есть основных культур, которые установлены государством как обязательные для выращивания. Во многих местах, где проводилось исследование (Всемирный банк, 2016 г.), владельцы *дежканских хозяйств* и приусадебных участков (*томорка*) (также называемые мелкими фермерами) используют для ирригации своих посевов воду в каналах, находящихся в ведении АВП. Однако представители АВП заявили, что поскольку владельцы приусадебных участков и большинства *дежканских хозяйств* не зарегистрированы как юридические лица, они не могут официально присоединиться к АВП. Таким образом, при составлении графиков водоснабжения АВП и государственные БУИС не всегда в должной мере учитывают ирригационные потребности владельцев *дежканских хозяйств* и приусадебных участков, что фактически делает их нелегитимными пользователями. Тем не менее, в законе «О воде и водопользовании» четко сказано, что все потребители воды (с регистрацией и без) могут быть членами. В хорошо функционирующих АВП фермеры уже платят более высокие взносы, чем фермеры в плохо функционирующих АВП, кроме того, фермеры принимают активное участие в

¹³⁴ Там же, см. таблицу 7.17. в "Обзоре государственных расходов Узбекистана" за 2019 год, с. 107, для подробных расчетов поддержки рыночных цен (ПРЦ). ПРЦ в области сельского хозяйства представляет собой разницу между внутренними и международными ценами на сельскохозяйственную продукцию. Когда внутренние цены выше международных, показатель ПРЦ положителен; в противном случае показатель ПРЦ отрицателен, и фермеры сталкиваются с неявным налогообложением. В течение 2016-2018 годов неявное налогообложение в подсекторах по выращиванию хлопка и пшеницы составило 1,3% ВВП в 2016 году, 3,6% ВВП в 2017 году и 1,7% ВВП в 2018 году; в 2017 году неявное налогообложение сельского хозяйства превысило общий объем государственных расходов на сельское хозяйство, в том числе государственные расходы на ирригацию и дренаж в размере 1,1% ВВП в 2017 году. Тем не менее, в 2019 и 2020 годах закупочные цены на хлопок для фермерских хозяйств выросли и приблизились к уровню мирового рынка. В 2019 году государственные закупочные цены на пшеницу для фермерских хозяйств достигли рыночного уровня, однако в 2020 году они были установлены на 30% ниже рыночных цен.

¹³⁵ "Полное возмещение расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание систем ирригации в пилотных бассейнах"/ Отчет по проекту программы Европейского Союза "Устойчивое управление водными ресурсами в сельских районах Узбекистана", Ташкент, 2019 год, с. 34-50. Например, в Шахрихансайском бассейне Ферганской долины расходы на ЭиТО АВП в 2017 году в размере 6,6 долларов США/га (по рыночному курсу) составили всего 0,95% от общих расходов отдельных фермерских хозяйств на 1 гектар комплекса и всего 0,15% от прибыли отдельных фермерских хозяйств при существующей урожайности. В Аксуйском бассейне Кашкадарьинской области (Китабский, Шахрисабзский, Яккабадский районы) затраты на ЭиТО АВП в 2017 году в размере 10,2 долларов США/га (по рыночному обменному курсу) составили всего около 1,2% от общих расходов отдельных фермерских хозяйств на 1 гектар комплекса, и всего 0,31% от прибыли отдельных фермерских хозяйств при существующей урожайности.

обслуживании и ремонте ирригационной системы. Низкие доходы отдельных крупных фермеров от действующей структуры производства сельскохозяйственных культур (хлопка и пшеницы) продолжают сдерживать возмещение расходов на ЭИТО. Неспособность фермеров оплачивать услуги водоснабжения обусловлена низкой производительностью земли и воды на гектар, что является результатом ряда следующих обстоятельств: (i) система размещения сельхозкультур при обязательном производстве хлопка и пшеницы на примерно 65 процентов пахотных земель; (ii) относительно низкая рентабельность производства хлопка и в меньшей степени пшеницы по сравнению с плодоовощеводством; (iii) продолжающееся скрытое чистое налогообложение через регулируемые цены на хлопок и в меньшей степени на пшеницу; и (iv) низкое качество или отсутствие государственных программ для поддержки фермеров, таких как предоставление консультационных услуг и улучшение семян, направленных на снижение расходов на производство хлопка и пшеницы.

Недостаточно активное применение фермерами водосберегающих технологий, несмотря на государственные субсидии, налоговые и финансовые стимулы. В последние годы правительство Узбекистана содействует внедрению водосберегающих технологий в ирригации: в 2019 году 77470 га были оснащены технологией капельного орошения, 1123 га – дождевального орошения и 2000 га – дискретного орошения. Согласно данным, в 2020 году около 133000 га были оснащены водосберегающими технологиями, из которых 49500 га были оснащены системами капельного орошения. Однако общая доля таких современных технологий ирригации в Узбекистане была низкой и в 2020 году составляла менее 7 процентов от общего количества орошаемых земель. К причинам можно отнести: (а) отсутствие учета объемов водоподачи в фермерские хозяйства; (б) отсутствие прямых сборов и платежей с фермеров для районных БУИС за использование воды; и (в) значительная часть выгод от водосбережения фермерами достается государству (в виде объемов высвобожденной из использования воды), в то время как расходы на внедрение водосберегающих технологий несут частные фермеры. Цель правительства заключается во внедрении водосберегающих технологий на площади более 2 млн га к 2030 году, однако практическое внедрение этих технологий довольно ограничено, несмотря на наличие национальных программ с компонентами по субсидированию, налогообложению и финансовому стимулированию. Размер субсидии зависит от видов водосберегающих технологий и качества почвы орошаемых земель: 8 млн сумов/га для капельного, 4 млн сумов/га - дождевального и 1 млн сумов/га для дискретного орошения.

Существующий налог на пользование водными ресурсами при заборе воды из поверхностных и подземных источников распределяется между местными органами власти, но при этом часть поступлений от этого налога могла бы направляться на финансирование ирригационного сектора. В качестве плательщиков налога на забор воды выступают юридические лица, индивидуальные предприниматели и *дехканские* хозяйства. Налоговые ставки за 1 м³ воды зависят от типа источника воды и рода экономической деятельности. В 2015 и 2019 годах были введены новые категории налога за пользование водными ресурсами для предприятий по производству безалкогольных напитков и промышленных предприятий, а также для автомоечных станций соответственно (см. таблицу А5.3 в Приложении 5.2). Предприятия коммунального хозяйства могут бесплатно забирать воду для производства питьевой воды для населения; им приходится платить только за использование водных ресурсов для удовлетворения собственных оперативных потребностей. Это означает, что в их эксплуатационных расходах не

учитываются технические потери воды. Кроме того, от уплаты налога за забор воды освобождаются гидроэлектростанции, использующие методы выщелачивания солей. Доходы от налога на пользование водными ресурсами составили 140,4 млрд сумов (18 млн долларов США) в 2018 году, 320,8 млрд сумов (32 млн долл. США) в 2019 году, около 349 млрд сумов в 2020 году и около 391 млрд сумов в 2021 году; эти доходы распределяются между местными органами власти, но при этом они не направляются на финансирование ирригационного сектора. За воду, используемую для ирригации сельскохозяйственных угодий и рыборазведения, в том числе в фермерских хозяйствах, законом о госбюджете на 2021 год установлена ставка единого налога в размере 40 сумов за 1 кубический метр.

В условиях дефицита госбюджета и ограниченного общего бюджетного финансирования, а также учитывая приоритетность расходов на заработную плату и оплату электроэнергии для насосов, расходы на ремонт и техническое обслуживание систем ИиД зачастую финансируются ниже требуемого уровня. Согласно недавнему отчету Европейского Союза¹³⁶, фактический объем полученных БУИС из госбюджета Узбекистана средств на ЭиТО систем ИиД составляет лишь 70-75 процентов от требуемого уровня (без учета суммы, потраченной на электроэнергию)¹³⁷. Без учета затрат на электроэнергию годовой бюджет БУИС на ЭиТО невелик в сравнении с международными показателями: в 2019 году он составил всего 30 долл. США/га, в то время как требование в соответствии с передовой международной практикой составляет 80 долл. США/га. Из-за систематического недостатка финансирования расходов на ремонт и техническое обслуживание инфраструктура ИиД подвергается чрезмерному или ускоренному износу, что приводит к сокращению ее фактического срока службы и увеличению необходимости в капитальных инвестициях. Некачественное техническое обслуживание запускает порочный круг ухудшений: например, на уровне АВП: «плохое техническое обслуживание => снижение подачи воды => недополучение сельхозпродукции => гнев и отчаяние фермеров и снижение инвестиций => снижение сбора оплаты за воду для АВП => плохое техническое обслуживание». В результате, АВП и БУИС зачастую направляют свои усилия на проведение ремонта и технического обслуживания в аварийном режиме, т.е. только в тех случаях, когда ремонт срочно необходим для предотвращения полного выхода системы из строя. В результате недостаточного уровня расходов на ЭиТО многие АВП и некоторые БУИС работают не в полную силу. Всемирный банк заявил о необходимости увеличения эксплуатационных расходов после завершения реализации государственных инвестиционных проектов и ИиД¹³⁸. Кроме того, в своем отчете по Узбекистану МВФ недавно отметил¹³⁹, что недостаточное финансирование ремонта и технического обслуживания в рамках государственных инвестиционных проектов значительно отстает от

¹³⁶ European Union Project Report. 2019. “Full Cost Recovery on Operation and Maintenance of Irrigation Systems in the Pilot Basins”/the EU Programme on “Sustainable Management of Water Resources in Rural Areas of Uzbekistan,” Tashkent 2019.

¹³⁷ «Полное возмещение расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание систем ирригации в пилотных бассейнах» - Отчет по проекту программы Европейского Союза «Устойчивое управление водными ресурсами в сельских районах Узбекистана», Ташкент 2019 г., с. 12.

¹³⁸ Например, «Обзор государственных расходов Узбекистана», 2019 г., стр. 68, 73.

¹³⁹ Международный валютный фонд, Оценка управления государственными инвестициями (PIMA) в Узбекистане: предварительные выводы, виртуальный круглый стол международных партнеров, декабрь 2020 г.

показателей СНГ и большинства развивающихся стран и может поставить под угрозу устойчивость активов и сооружений.

Районные или областные Бассейновые управления ирригационных систем (БУИС) предоставляют услуги водоснабжения отдельным фермерским хозяйствам без прямых сборов с платежей с фермерских хозяйств, в то время как АВП непосредственно взимают плату с фермерских хозяйств за свои услуги, но поскольку тарифы АВП установлены ниже фактических расходов АВП, и уровень сбора платежей АВП низкий, то АВП испытывают квази-фискальный дефицит. Госбюджет обеспечивает предоставление услуг по ИиД на уровне районных или областных БУИС¹⁴⁰ в виде прямых субсидий фермерским хозяйствам, но часть этих субсидий компенсируется дополнительными налогами (как явными, так и неявными) на сельскохозяйственную продукцию в виде земельного налога и в виде контролируемых цен на хлопок и пшеницу для фермеров ниже цен мирового рынка. Таким образом, предоставление фермерам субсидий на водные ресурсы из госбюджета (при отсутствии прямых платежей фермеров за услуги по водоснабжению в пользу районных или областных БУИС) де-факто компенсируется¹⁴¹ обратно в госбюджет. Однако система ценообразования услуг АВП ниже стоимости ЭиТО без учета достаточной рентабельности для АВП приводит к квази-фискальному дефициту у АВП. Согласно методике Всемирного банка¹⁴², квазифискальные операции (КФО) определяются на основе следующих трех компонентов: (i) ценовые разрывы: потери от тарифов для конечных пользователей, установленных ниже ставок возмещения расходов; тариф для возмещения расходов должен включать все расходы на ЭиТО и проценты по непогашенной задолженности; (ii) неэффективность сбора платежей: потери от разницы между выставленными счетами и собранными поступлениями; и (iii) техническая неэффективность: потери превышают обычные технические потери в результате неэффективной операционной деятельности¹⁴³. Оценка квазифискальных потерь АВП должна отражать процентные платежи и капитальные расходы на замену полностью амортизированного оборудования. Электроэнергия, используемая для подъемной ирригации, также перекрестно субсидируется нефте-газовой компанией ("Узбекнефтегаз"), поскольку имеющаяся электроэнергия на 80 процентов вырабатывается из природного газа, цена которого также занижена на внутреннем рынке Узбекистана. Таким образом, тариф на возмещение расходов для АВП в районах с подъемными ирригационными системами был бы выше, если бы цены на электроэнергию устанавливались с учетом

¹⁴⁰ Хотя районные и областные БУИС официально не зарегистрированы как «государственные предприятия» (госпредприятия) *де-юре*, они, тем не менее, находятся в собственности государства и получают финансирование из госбюджета. Таким образом, для целей данного анализа БУИС рассматриваются как госпредприятия *де-факто*, а потому они могут испытывать квази-фискальный дефицит в случае, если цены на услуги БУИС будут установлены ниже их фактических расходов на ЭиТО, без учета достаточной рентабельности.

¹⁴¹ Согласно расчетам Всемирного банка по чистому налогообложению фермеров, проведенным в 2016-2018 годах, скрытое налогообложение фермеров по выращиванию хлопка и пшеницы составило 1,3% от ВВП в 2016 году, 3,6% от ВВП в 2017 году и 1,7% от ВВП в 2018 году. В 2017 году скрытое налогообложение сельского хозяйства превысило общие расходы госбюджета на сельское хозяйство, включающие расходы госбюджета на ирригацию и дренаж в размере 1,1% ВВП в 2017 году. В 2019-2020 годах, однако, уровень скрытого налогообложения сельского хозяйства снизился до 0,4% от ВВП.

¹⁴² «Обзор государственных расходов Узбекистана» за 2019 год, стр. 58.

¹⁴³ Техническая неэффективность возникает из-за недостаточного объема инвестиций в техническое обслуживание и ненадлежащего учета и приводит к потерям продукции, т.е. потеря воды сверх нормативных технических потерь снижает потенциальный доход водохозяйственных организаций. Обратите внимание, что данное определение КФО не учитывает потребности в доходах или «дефициты», связанные с расширением капитала (новые инвестиционные проекты, выходящие за рамки технического обслуживания).

перекрестного субсидирования выработки электроэнергии за счет дешевого природного газа. Если АВП получают субсидированные займы, эти субсидии также необходимо включить в их квазифискальный дефицит.

Из-за квазифискального дефицита у АВП и сокращения госбюджетного финансирования БУИС они не могут осуществлять инвестиции. Поскольку госпредприятия водного хозяйства являются монополистами в отношении обслуживаемых ими соответствующих сельскохозяйственных предприятий, а цены на ирригационные услуги АВП ниже уровня возмещения расходов АВП, они не обладают достаточным доходом, надлежащими стимулами и техническим потенциалом для повышения эффективности работы и инвестиций. Инвестиции для БУИС и АВП финансируются из госбюджета в рамках государственной инвестиционной программы. Сюда относятся инвестиции в восстановление каналов, дренажных систем, насосов, электрификацию насосов, закупку оборудования и др. Однако для обеспечения надлежащего уровня инвестиций этих ресурсов оказалось недостаточно. В результате объем потерь воды из-за недостаточных инвестиций в техническое обслуживание является значительным и превышает международные нормы. Из-за отсутствия надлежащей информации команда Всемирного банка не смогла рассчитать эти квазифискальные дефициты у АВП.

В целях достижения поставленных целей к 2030 году Узбекистану необходимо преодолеть систематическое недостаточное инвестирование в капитальную замену и модернизацию инфраструктуры ИиД. Капитальные инвестиции в ирригацию и дренаж за последние годы выросли, но их по-прежнему вытесняют значительные расходы на электроэнергию. Это повлекло за собой постоянное недостаточное инвестирование в капитальную замену и модернизацию ирригационной и дренажной инфраструктуры. По данным Минводхоза, Узбекистану необходимо увеличить госбюджетные расходы на ИиД, поскольку в настоящее время около 66 процентов основных каналов нуждаются в противоточном покрытии, 75 процентов существующих дренажных площадей требуют реконструкции, 70 процентов дренажных насосов нуждаются в капитальном ремонте, а 30 процентов орошаемых земель требуют дополнительного дренажа. Все это требует значительных инвестиций в строительство новой и восстановление действующей инфраструктуры с целью поддержания качества услуг в течение длительного времени. По оценкам Всемирного банка в первом «Обзоре государственных расходов Узбекистана» (2019 г.), для поддержания инфраструктуры водоснабжения на текущем уровне обслуживания в течение следующих 10 лет потребуются ежегодные инвестиции в размере 400 млн долл. США. Кроме того, для модернизации системы ежегодно будет требоваться по меньшей мере такая же сумма. Для сравнения, в 2020 году общие капитальные расходы на ирригацию и дренаж составили 200 млн долл. США. Другими словами, необходимо как минимум удвоить ежегодные капитальные расходы для поддержания инфраструктуры водоснабжения на текущем уровне обслуживания и увеличить их в четыре раза для модернизации системы¹⁴⁴.

В то время как основными источниками финансирования инвестиционных проектов по ИиД по-прежнему будут госбюджет, займы и гранты иностранных доноров, контрактное регулирование ГЧП нуждается в совершенствовании. Кредиты коммерческих банков, выдаваемые на цели ирригации, редко используются как фермерами, так и БУИС (включая АВП)

¹⁴⁴ Обзор государственных расходов Узбекистана за 2019 год, глава 7 о государственных расходах на сельское хозяйство.

для финансирования ЭиГО и капитальных расходов из-за отсутствия рентабельности для БУИС и системы стимулов для фермеров, занимающихся выращиванием хлопка. На сегодняшний день основные возможности для увеличения объемов финансирования видятся в использовании государственно-частного партнерства (ГЧП). В то же время, во избежание неудачных проектов и отсутствия ожидаемых результатов ГЧП, необходимо усовершенствовать правила заключения договоров ГЧП (подготовка, отбор, реализация).

В целях устойчивого управления водными ресурсами Узбекистана необходимо укреплять человеческий потенциал и развивать систему управления знаниями. К подобным вызовам относятся: низкая доля специалистов с высшим образованием, занятых в водном хозяйстве Узбекистана, недостаточное количество учебных курсов для среднего специального образования и повышения квалификации работников водного хозяйства; повышение среднемесячной заработной платы работников сферы ирригационного водоснабжения до уровня среднемесячной заработной платы в Узбекистане; достаточное финансирование расходов на исследования и разработки, инновации и обучение, в том числе по водосберегающим технологиям; развитие исследований по оптимизации энергетического режима с ирригационным режимом водохранилищ и рек в бассейне Аральского моря.

Варианты мер политики

Краткосрочные (в течение одного года)

Вести поэтапное внедрение механизмов покрытия водопользователями части эксплуатационных расходов БУИС на поставку ирригационной воды.

Определить приоритеты при распределении необходимых расходов на ремонт и техническое обслуживание по нормам на наиболее критически важные объекты и активы и внести их в «план профилактического ремонта и технического обслуживания».

Ускорить темпы реализации проектов по снижению электропотребления на объектах водоснабжения и повсеместного внедрения энергосберегающих и энергоэффективных технологий, а также внедрения эффективных методов регулирования работы насосных станций.

Среднесрочные (1-3 года)

Обеспечить достаточный бюджет для финансирования реализации Стратегии развития сектора водного хозяйства.

Оценить целесообразность формирования целевого фонда для финансирования части расходов на реализацию Стратегии развития сектора водного хозяйства, например, Фонда сбережения водных ресурсов/ развития водного хозяйства.

Такой внебюджетный фонд можно сформировать с целью расчета точных бюджетных потребностей и хранить его отдельно в течение двух лет для реализации этих целей, а затем интегрировать его в общий госбюджет.

Внедрить ориентированные на услуги контракты, основанные на результатах, по финансированию расходов на ЭиТО насосных станций посредством ГЧП, подготовить и реализовать некоторые инвестиционные проекты или систему управления на основе ГЧП.

Несмотря на то, что институциональные преобразования в основном затрагивают изменения в методах государственного управления и управлении расходами на ЭиТО, право собственности на инфраструктуру, связанную с водными ресурсами, по-прежнему будет находиться у государства. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что проекты ГЧП по ирригации, скорее всего, достигнут успеха в такой бизнес-среде, где поддерживается коммерческое сельское хозяйство с высокой добавленной стоимостью, свободное от государственного вмешательства, и где сельскохозяйственное производство является высокорентабельным. Такие искажения рынка, как субсидирование производственных ресурсов и продукции или скрытое налогообложение в сельском хозяйстве, а также отсутствие стимулов обычно препятствуют частным инвестициям. После введения стимулов для повышения экономической эффективности, роста урожайности, производительности и внедрения инноваций, можно подготовить список объектов водоснабжения, подлежащих передаче в ГЧП, в том числе служб распространения знаний в области сельского хозяйства среди фермеров.

Обеспечить пересмотр норм расходов на ЭиТО системы ирригации и дренажа и обеспечить их включение в среднесрочные планы государственных расходов и в оценочную документацию для новых инвестиционных проектов в этом секторе.

В пересмотренных затратах на ЭиТО следует учесть, что во многих районах Узбекистана электронасосная схема ирригации будет заменена на гравитационную схему в тех случаях, когда это экономически и технически целесообразно, что позволит радикально снизить дорогостоящие платежи за электроэнергию, получаемую из общей электросети Узбекэнерго.

Перейти к выращиванию сельхозкультур с более высокой добавленной стоимостью в рамках диверсификации сельхозкультур с целью повышения эффективности использования водных ресурсов.

Узбекистан выделяет около 62 процентов своих орошаемых земель и 46 процентов водных ресурсов для выращивания трех культур - хлопка, пшеницы и риса, обеспечивающих существенно более низкую добавленную стоимость на гектар и на единицу воды, чем большинство фруктов, овощей и некоторых других культур.

Улучшить показатели сбора платы за услуги по ирригации в АВП с нынешних 47 процентов в среднем до 65 процентов от общей суммы начисленной платы с учетом улучшения эффективности деятельности АВП (наряду с обновлением годовых планов по ЭиТО).

Обеспечение более активного участия пользователей в управлении АВП, повышение прозрачности и подотчетности при установлении платы за воду со стороны АВП может способствовать улучшению показателей сбора платежей. Водопользователи должны быть удовлетворены работой АВП. Для этого АВП должны стать подлинными кооперативами фермеров-учредителей, а активы АВП должны быть полностью разделены между фермерами, которых они обслуживают, что позволит фермерам компенсировать затраты на ЭИТО пропорционально объемам получаемой воды или площади орошаемых земель. При значительном разрыве в финансировании между текущими сборами и полным возмещением расходов АВП, помимо взимания более высоких сборов, рассмотреть возможность предоставления субсидированных государством займов¹⁴⁵ исключительно бедным фермерам.

Выполнить пилотную установку систем учета объемов водоподачи между районными БУИС и АВП, а также между АВП и фермерскими хозяйствами в целях подготовки ирригационной системы к оплате по объему фактической водоподачи.

Измерение и учет расхода воды необходимы для измерения объема водоподачи, потерь и определения потенциальной выгоды от инвестиций в водосберегающие технологии. В настоящее время точки водовыдела в фермерские хозяйства практически не оборудованы водомерными устройствами, в связи с чем не представляется возможным организовать взимание платы за услуги АВП и районных БУИС по объему воды. Как следствие, фермеры в Узбекистане экономически не заинтересованы в экономии воды, поскольку АВП взимают плату за услуги водоснабжения из расчета расходов АВП на гектар.

В тех случаях, когда система гравитационной ирригации технически или экономически нецелесообразна, следует внедрить на каналах микро- и малые гидроэлектростанции (см. Вставку А5.1 в Приложении 5.3), вырабатывающие на месте более дешевую электроэнергию для питания насосов¹⁴⁶. Благодаря использованию лизинга микро- и малых гидроэлектростанций на каналах различного уровня БУИС и фермеры смогут платить лишь небольшую плату, обусловленную в основном амортизацией такого оборудования, что повышает платежеспособную доступность этой технологии для небогатых хозяйств и способствует широкому ее распространению в Узбекистане без взятия банковских кредитов на покупку оборудования.

Также следует использовать передовой опыт, включающий процедуры предварительной и после-внедренческой оценки инвестиционных проектов по критериям соотношения выгод и издержек (цены) проекта; усиление после-внедренческого анализа и оценки с целью улучшения будущих инвестиционных проектов и устранения сдерживающих факторов институционального потенциала; а также разработку более детальной стратегии модернизации

¹⁴⁵ В случае необходимости субсидирования следует определить ряд базовых принципов для предоставления субсидий, а именно: (i) предсказуемость в целях обеспечения долгосрочного планирования и составления бюджета, а также во избежание порочного круга неудовлетворительного технического обслуживания, низкого качества услуг, низкого уровня сбора платежей и отсутствия доходов, достаточных для базового технического обслуживания; (ii) прозрачность и постоянный пересмотр с целью обеспечения достаточного количества стимулов для повышения эффективности работы организации, предоставляющей услуги; (iii) поэтапное сокращение субсидий с течением времени; и (iv) плата должна учитывать проблемы финансовой доступности.

¹⁴⁶ Использование солнечных панелей для питания насосов может быть альтернативой для отдаленных районов Узбекистана, где нет электричества, поскольку солнечные панели стоят дороже, чем электричество. Насосы на солнечных батареях для ирригации широко используются фермерами в Африке и Азии.

системы ИиД с целью сокращения долгосрочного госбюджета на эти цели. В частности, на этапе предварительного отбора проектов предоставляется возможность использовать уроков, извлеченных из поле-внедренческой оценки аналогичных завершенных проектов, при первоначальной разработке новых проектов. Оказание технического содействия при недостатке потенциала могло бы стать обязанностью отдельного специализированного подразделения при Министерстве инвестиций и внешней торговли. Капитальные инвестиции на восстановление и модернизацию системы ИиД необходимо переоценить после того, как многие районы с подъемной ирригацией, по мере целесообразности, будут переведены на гравитационную схему орошения, что позволит радикально снизить дорогостоящие платежи за электроэнергию, получаемую из сетей Узбекэнерго.

Усовершенствовать систему государственной поддержки сельскохозяйственных производителей, внедривших водосберегающие и энергосберегающие технологии для ирригации.

Сокращению потребления воды и электроэнергии может способствовать государственная поддержка инвестиций в планировку и выравнивание земель, приобретение насосов, работающих от энергии микро- и малых ГЭС на каналах и саях, а также приобретение систем капельного или дождевального орошения за счет субсидий или скидок на приобретение водо- и энергосберегающих устройств или установку систем капельного орошения. В качестве дополнительного источника финансирования таких инвестиций на уровне фермерских хозяйств можно было бы использовать специальный налог на сельскохозяйственных производителей, расположенных на самых лучших орошаемых землях, с самым лучшим водообеспечением, с самым высоким показателем естественного плодородия в Узбекистане.

Долгосрочные (более 3 лет)

Ввести прямые платежи за воду для крупных фермеров по объему водоподдачи (или, по крайней мере, погектарную оплату), рассчитанные на основе расходов на ЭиТО районных БУИС; перевести районные БУИС на самофинансирование; и постепенно перейти к полному возмещению расходов (включая амортизацию основного капитала), чтобы обеспечить финансовую устойчивость системы на районном уровне.

В концепции развития водного хозяйства Узбекистана до 2030 года предусмотрено введение платы за оросительную воду. Установление тарифов на оросительную воду на уровне стоимости ЭиТО будет способствовать сокращению этих расходов в госбюджете по финансированию районных БУИС, переведенных на самофинансирование. Основываясь на тарифах по объему используемой воды, районные БУИС могут быть переведены на самофинансирование расходов на ЭиТО за счет получения выручки от предоставления оросительной воды и оказания других услуг, в то время как финансирование капитальных расходов в долгосрочной перспективе будет осуществляться из госбюджета.

Предоставить крупным фермерским хозяйствам финансовую возможность платить напрямую в районные БУИС за оросительную воду путем отмены финансирования из госбюджета районных БУИС и предоставления этого же объема финансирования из госбюджета крупным фермерским хозяйствам для оплаты за оросительную воду

районным БУИС; отменить указанное прямое финансирование из госбюджета (субсидии) фермерским хозяйствам на оросительную воду спустя 3-5 лет после его введения, как только рентабельность фермеров повысится.

В результате повысится прозрачность расходов госбюджета на финансирование ирригации, так как существующее финансирование районных БУИС из госбюджета (являющееся косвенной субсидией сельскому хозяйству) будет заменено явным прямым субсидированием крупных фермерских хозяйств, при этом эти фермерские хозяйства начнут напрямую платить в районные БУИС за оросительную воду. Услуги районных БУИС вместо квазифискальных субсидий приобретут статус коммерческих услуг. В связи с этим, пока капитальные расходы не будут включены в тарифы на ирригацию районных БУИС, косвенные субсидии, выделяемые сельскому хозяйству в виде капитальных расходов на ирригацию и дренаж, будут по-прежнему оставаться в госбюджете. Выделение субсидий из госбюджета на ирригационную воду возможно продолжать только для бедных фермеров, расположенных на землях с низким показателем естественного плодородия.

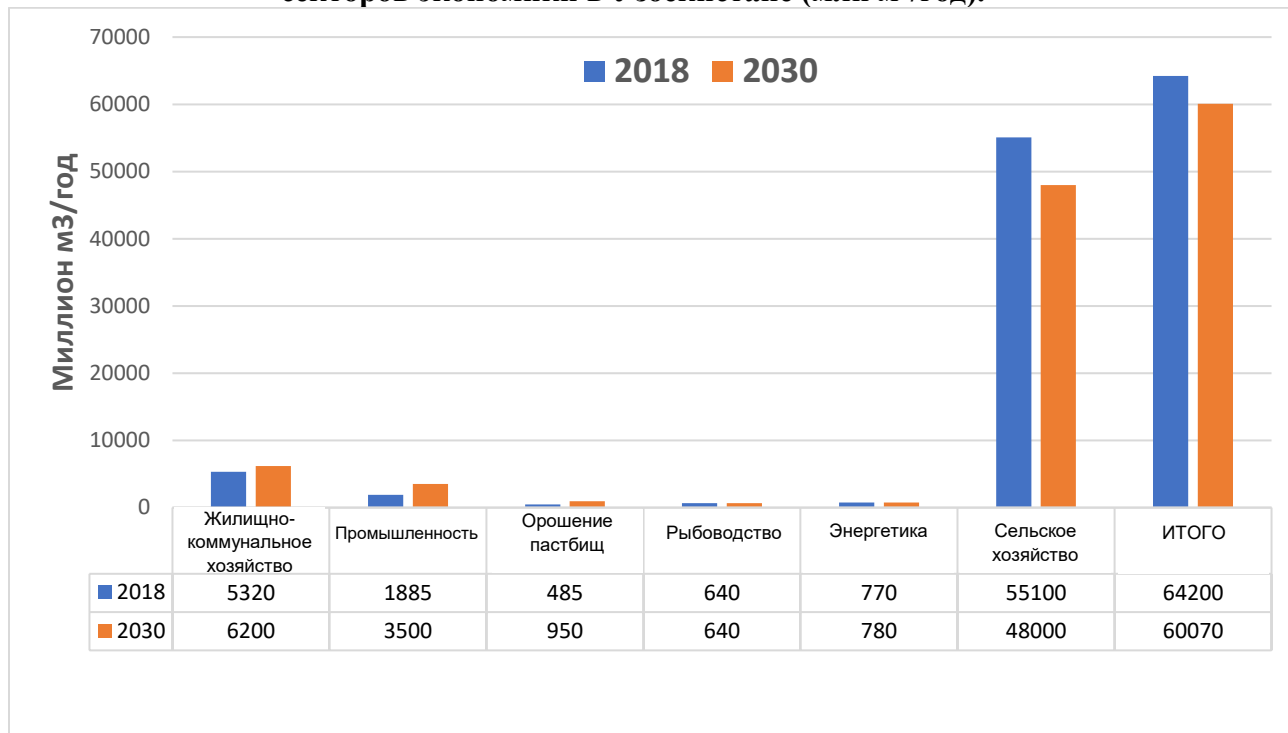
Повысить потенциал знаний АВП и районных БУИС по смягчению климатических рисков, что позволит им надлежащим образом реагировать на изменение климата в целях обеспечения устойчивости предоставления услуг.

В передовой международной практике выделяют три взаимосвязанных процесса, таких как: (i) проведение оценки уязвимости системы; (ii) разработка устойчивого к изменению климата бизнес-планирования; и (iii) разработка и реализация плана реагирования на чрезвычайные ситуации.

Приложения

Приложение 5.1. Потребление воды и основные целевые показатели правительства к 2030 году

Рисунок А5.1. Фактическое и потенциальное водопотребление (спрос) в разрезе секторов экономики в Узбекистане (млн м³/год).



Источник: Комплексная схема использования водных ресурсов Республики Узбекистан до 2027 года. Памятная записка проектного института «Водпроект» при Министерстве водного хозяйства Узбекистана (2017 г.)

Таблица А5.1. Ключевые целевые показатели и индикаторы Концепции развития водного хозяйства Республики Узбекистан на 2020-2030 годы

№	Показатель	Ед. изм.	2019				
				2020	2021	2025	2030
I. Эффективное использование водных ресурсов							
1	Повышение эффективности ирригационных сетей	Соотн.	0,63	0,64	0,65	0,68	0,73
2	Сокращение площади орошаемых земель с низкой водообеспеченностью	тыс. га	560	526	492	356	190
		%	13	12	11	8	4
3	Восстановление ирригационной системы и увеличение доли бетонной облицовки каналов	км	9 675	9 960	10 529	11 425	13 175
		%	34	35	36	40	46
4	В рамках системы Минводхоза:						
	Замена установок насосных станций на энергосберегающие насосные установки	Ед.	732	895	1 058	1 711	2 482
		%	13,8	16,9	20	32,3	46,9
	Замена старых электродвигателей насосных станций на новые	Ед.	1 627	1 841	2 060	2 963	3 727
		%	30,7	34,8	38,9	56	70,5
	Сокращение потребления электроэнергии насосными станциями	млрд кВтч	8,0	7,6	7,3	7,0	6,0
II. Расширение площадей, на которых применяются водосберегающие технологии							
5	Расширение сферы применения водосберегающих технологий в ирригации, в том числе:	тыс. га	175	250	532	1 000	2 000
		%	4	5,8	12,3	23	47

№	Показатель	Ед. изм.	2019				
				2020	2021	2025	2030
	Расширение площадей, на которых применяются технологии капельного орошения	тыс. га	77,4	125	175	300	600
III. Улучшение мелиоративного состояния земель							
6	Сокращение площади засоленных земель на орошаемых участках, в том числе:	тыс. га	1 948	1 926	1 906	1 852	1 722
		%	45,7	45	44,6	43	40
	Сокращение площадей сильно и умеренно засоленных орошаемых земель	тыс. га	607	581	559	516	430
		%	14	13,5	13	12	10
7	Сокращение земельных участков с критическим уровнем грунтовых вод (0-2 м)	тыс. га	1 051,1	988,1	945,2	859,2	773,4
		%	24	23	22	20	18
8	Рекультивация заброшенных орошаемых сельскохозяйственных угодий	тыс. га	48	58,2	41,5	150,8	-
IV. Безопасная и надежная эксплуатация водохозяйственной инфраструктуры							
9	Модернизация, восстановление и обновление контрольно-измерительных приборов и систем оповещения на водохранилищах и других крупных гидротехнических сооружениях	Ед.	-	-	5	20	55
V. Использование современных информационно-коммуникационных технологий в секторе водного хозяйства							
10	На реках и горных потоках:						
	Оснащение гидростов автоматизированным оборудованием с использованием ИКТ	Ед.	2	3	4	10	14
	Восстановление гидростов и плановое регулирование расхода воды	Ед.	-	-	-	7	18
11	Внедрение системы "Smart Water" («Умная вода») для контроля и учета воды в режиме реального времени	Ед.	61	151	3 250	18 576	-
12	Автоматизация процессов на объектах водной инфраструктуры	Ед.	-	10	20	50	100
13	Установка автоматизированной системы мониторинга на дренажных наблюдательных скважинах	Ед.	66	2 000	4 022	8 500	27 270
		%	0,25	7,3	30	50	100
14	Установка системы онлайн-мониторинга потребления электроэнергии и контроля расхода воды в режиме реального времени	Ед.	-	100	327	1 821	-
		%	-	4,6	15	100	-
VI. Совершенствование исследовательских мероприятий и рыночных механизмов в секторе водного хозяйства							
15	Увеличение масштабов исследований и разработок, развитие потенциала в области исследований и инноваций, распространение научных разработок и ноу-хау в секторе водного хозяйства	Ед.	15	25	28	32	40
16	Реализация проектов ГЧП в секторе водного хозяйства.	Проект	-	5	15	25	50
17	Сокращение доли средств, выделяемых из бюджета на сектор водного хозяйства, за счет использования рыночных механизмов в управлении водными ресурсами	%	-	-	3	15	30
VII. Обеспечение сектора специалистами с высшим образованием и создание системы их стимулирования							
18	Увеличение штата БУИС при Минводхозе за счет специалистов с высшим образованием	Кол. чел.	400	500	500	1 600	2 000
		%	42	45	47	50	65
19	Повышение ежемесячной заработной платы сотрудников БУИС при Минводхозе до среднего уровня по стране (относительно среднемесячной заработной платы)	%	64	75	85	100	100

Источник: Министерство водного хозяйства Узбекистана; Концепция развития водного хозяйства Узбекистана на 2020-2030 годы, Указ Президента Республики Узбекистан № УП-6042 от 10 июля 2020 года.

Приложение 5.2. Ассоциации водопользователей в Узбекистане и налог на водопользование

Ассоциации водопользователей (АВП) были учреждены в 2002 году¹⁴⁷ как неправительственные неприбыльные организации для управления системой ИиД на районном и фермерском уровне, а также для управления водными ресурсами внутри своих фермерских хозяйств. АВП отвечают за (i) обеспечение надежного распределения водных ресурсов среди водопользователей; (ii) определение и сбор платы за оказание услуг по орошению; (iii) разрешение споров по вопросам водопользования и управления системой орошения должным, прозрачным и демократичным способом; а также (iv) содержание, восстановление и усовершенствование системы ИиД в зоне деятельности АВП. Плата за оказание услуг по ирригации взимается на погектарной основе. Ставка сбора за оказание услуг по ирригации и уровень оплаты со стороны фермеров находятся на низком уровне. АВП находятся в состоянии задолженности ввиду низкого уровня платы за оказание услуг по ирригации и значительных операционных издержек. В управлении и под юрисдикцией АВП находятся следующие ключевые элементы: около 3,7 млн га орошаемых земель (1,28 млн га - под хлопок, 1,13 млн га - под пшеницу и 1,29 млн га - под садоводство и виноградники); 142 600 км и 86 800 км сетей ИиД соответственно, 4 836 насосов, 1 066 вертикальных ирригационных скважин/колодцев. В АВП входят около 81 500 различных водопользователей по всей стране. В среднем, каждая АВП обслуживает около 2510 га орошаемых земель. Общая численность персонала оценивается в 10 442 человека, по 7 сотрудников на каждую АВП.

В декабре 2019 года¹⁴⁸ Правительство РУз приняло решение о сокращении ряда АВП (с 1503 до 158) и создании АВП по административно-территориальному, а не гидрографическому принципу. С 1 января 2020 года каждая АВП включает в себя несколько территориальных "гидросхем" без статуса юридического лица (Таблица А5.2). В целях обеспечения финансовой устойчивости АВП, рекомендуется, начиная с 1 января 2020 года, не менее 1% и 2% от общего объема банковских займов для фермеров, выделенных на выращивание зерновых культур и хлопка соответственно, направлять в качестве сбора за оказание услуг по ирригации в АВП.

Таблица А5.2: Ассоциации водопользователей в Узбекистане в 2019 году

Административные территории	Количество АВП	Количество новых АВП	Количество гидросхем, находящихся под управлением АВП
Каракалпакстан	127	15	127
Андижанская область	99	14	99
Бухарская область	131	11	131
Джизакская область	116	12	116
Кашкадарьинская область	152	13	152
Навоийская область	55	6	55

¹⁴⁷ Постановление Кабинета Министров №8 от 5 января 2002 года.

¹⁴⁸ Постановление Кабинета Министров № 982 от 11 декабря 2019 года

Административные территории	Количество АВП	Количество новых АВП	Количество гидросхем, находящихся под управлением АВП
Наманганская область	134	11	134
Самаркандская область	41	14	41
Сурхандарьинская область	151	13	151
Сырдарьинская область	108	8	108
Ташкентская область	148	15	148
Ферганская область	128	16	128
Хорезмская область	113	10	113
ВСЕГО	1503	158	1503

Источник: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "О мерах по совершенствованию деятельности ассоциаций водопотребителей" № 982 от 11 декабря 2019 года.

Таблица А5.3. Налог на водопользование в разрезе видов экономической деятельности в Узбекистане (сум/м3)

		Сум/м3							
		2015		2018		2019		2021	
Категории		Поверх.	Подзем.	Поверх.	Подзем.	Поверх.	Подзем.	Поверх.	Подзем.
1	Предприятия из всех секторов экономики и индивидуальные предприниматели (за исключением категорий 2-6)	61.9	120	98.2	124.8	78.6	150	182	221
2	Промышленность	61.9	360	300	360	78.6	430	472	564
3	Электростанции	17.9	30	28.4	42.2	26.6	50	70	90
	Коммунальные услуги	34	60	53.9	69.7	43.9	80		
4	Орошаемая вода для с/х, рыбоводства и дехканских фермеров*			98.2	124.8	120	150	40	40
5	Мойка автомобилей			1000	1250	1200	1500	1990	1990
6	Безалкогольные и алкогольные напитки, кроме пива и вина	10000	19040	15870	15870	10000	19040	25185	25185

Источник: Постановления Президента (а) ПП-2270 от 4 декабря 2014 года "О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах государственного бюджета Республики Узбекистан на 2015 год"; (б) ПП-3832 от 2 июля 2018 года "О мерах по повышению эффективности использования водных ресурсов"; и (с) Бюджет для граждан Республики Узбекистан на 2021 год: Проект (ПРООН и Министерство финансов Узбекистана, 2020 г.)

Приложение 5.3. Международный опыт использования малых гидроэлектростанций на ирригационных каналах

Вставка А5.1. Опыт использования пико- и микро- гидроэлектростанций на ирригационных каналах.

Размещение пико-гидроэлектростанций (менее 5 кВт), микро-гидроэлектростанций (от 5 кВт до 100 кВт) и мини-гидроэлектростанций (от 100 кВт до 1 МВт) может быть запланировано на имеющихся малых реках, ручьях, речушках и ирригационных каналах; они способны обеспечить бесперебойное и стабильное энергоснабжение, снизить потребительский спрос на национальную электросеть, но при этом их всегда можно подключить к национальной сети. Такие ГЭС являются более экологичными, чем крупные гидроэлектростанции и станции, работающие на ископаемом топливе. Для их установки не требуется проведение строительных работ: их монтаж, запуск и перемещение занимает всего несколько часов. Пико-гидроэлектростанцию можно установить и переместить вручную, а микро- или мини-гидроэлектростанции можно перевезти на небольшом грузовом транспорте и с помощью крана установить их в большой или малый канал. К каждой пико-гидроэлектростанции как правило подключается до 100 домохозяйств, поэтому она может с легкостью обеспечить питанием несколько небольших насосов для ирригации. Пико-гидроэлектростанции имеют более низкую стоимость одного киловатта по сравнению с солнечными, ветровыми, дизельными электрогенераторными системами или электросетями. Такие гидроэлектростанции отличаются небольшими размерами и низкой стоимостью (в диапазоне 25-50 долл. США за 200-300 Вт, до 500-600 долл. США за 1 кВт и 1000-3000 долл. США за 5 кВт) и обычно устанавливаются и используются одним или двумя лицами.

Пико- и микро-гидроэлектростанции широко используются фермерами и малыми сельскими предприятиями как в холмистой, так и в равнинной местности в США, Канаде, Австралии, Европе, Индии, Китае, Вьетнаме, Бангладеш, Непале, Индонезии, Филиппинах, Перу, Колумбии, Эквадоре, Танзании и других странах. Основными причинами, по которым рынок пико- и мини-гидроэлектростанций остается невостребованным во многих развивающихся странах, являются отсутствие таких турбогенераторов, или, в случае наличия оборудования, немногие знают, как правильно сконструировать и установить готовые станции.

К примеру, во Вьетнаме многие домохозяйства выбрали автономные решения для обеспечения электроснабжения, а благодаря наличию дешевых пико-гидротурбин китайского или местного производства, страна имеет самый высокий уровень использования пико-гидроэлектростанций в мире. Даже некоторые потребители, подключенные к сети, выбирают пико-гидроэлектростанции в качестве резервного источника энергии, поскольку сеть зачастую ненадежна. Примерно половина населения Вьетнама проживает в сельской местности, где дома расположены рядом с ручьем или оросительными каналами, благодаря чему пико-гидротехнология вполне закономерно находит свой рынок и становится доступной для бедных слоев населения.

Источники: Филипп Маер и Найджел Смит, "Пико-гидроэлектростанции для электроснабжения деревень: Практическое руководство для схем до 5 кВт в холмистых районах", издание 2.0, май 2001 года. - Министерство международного развития Великобритании (DfID); Крис Нун, "Канал плюс: благодаря таким крошечным турбинам рукотворные водные пути могут превратиться в электростанции"//Гидроэнергетика, 05 сентября 2019 г.; Джессика Эндрюс и Майк Бриттон, "Освоение неиспользованного потенциала: малые ГЭС в ирригационных каналах"// Hydroreview, 1 октября 2017 г.; "Пико- и микрогидроэнергетическая система: недорогой гидроэлектрический генератор" (<https://sdgs-solution-hub.go.jp>); "Стимулирование рынка пикогидроэлектростанций в Эквадоре"// Саймон Д.Б. Тейлор, Мануэль Фуэнтес, Джон Грин, Кавита Рай - компания "IT Power", Гроув Хаус, Льютенс Клоуз, Чайнхэм, Хэмпшир, Великобритания. (<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cfbe5274a27b2001563/R8150-Ecuador.pdf>)

Важная сфера 1: Питьевое водоснабжение и санитария

Краткое изложение

В секторе водоснабжения и санитарии Узбекистана были проведены важные реформы, которые необходимо использовать для окончания процесса создания хорошо функционирующего сектора. За последние пять лет произошли значительные изменения, в результате которых более 130 отдельных поставщиков услуг были объединены в 14 региональных коммунальных предприятий («Сувокова»), которые в настоящее время сосредоточены в рамках вновь созданного единого акционерного общества. Более того, за последние 10 лет правительство направило свои усилия на развитие данного сектора, что позволило привлечь значительные финансовые средства от международных финансовых институтов, в том числе Всемирного банка, Азиатского банка развития, Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, Европейского союза, Исламского банка развития, Швейцарского агентства развития и других. Тем не менее, в стране по-прежнему существует множество вызовов, а также наблюдается острая необходимость в продолжении реформ, направленных на обеспечение всеобщего доступа к безопасной питьевой воде и услугам по водоотведению силами эффективных и хорошо работающих коммунальных предприятий, удовлетворяющих общественный спрос и растущие потребности по соразмерной справедливой цене.

Контекст

Обеспечение доступа и повышение качества услуг водоснабжения и санитарии (ВСС) остается серьезным вызовом в Узбекистане. По большей части построенная 40-50 лет назад инфраструктура водоснабжения и санитарии выработала свой срок службы и требует масштабного восстановления и обновления. Государственные расходы, несмотря на значительный рост в последние годы, не соответствуют требованиям по замене активов, техническому обслуживанию и расширению системы. В совокупности с ограниченными институциональными возможностями данные инфраструктурные проблемы привели к стагнации или снижению качества услуг водоснабжения и санитарии как в городских, так и в сельских районах. С одной стороны, в национальной статистике по-прежнему отмечается «высокий уровень доступа» к питьевому водоснабжению и санитарии в основном в городских районах, что отражает наличие устаревшей, чрезмерно большой и изношенной физической инфраструктуры водоснабжения/канализации. В то же время в сельской местности сложилась не очень благоприятная ситуация как с санитарией, так и с питьевой водой. Самое главное, что за качеством услуг скрывается значительное неравенство между и внутри областей, сообществ и даже кварталов.

Согласно национальным статистическим данным, доступ населения к водопроводу относительно высок (87 процентов), но тех, кто получает пригодную для безопасного использования воду, значительно меньше (69 процентов). Качество воды в стране сильно различается; в Ташкенте и других крупных городах качество воды в целом соответствует национальным стандартам, в то время как в сельской местности оно соответствует лишь на 30

процентов. В качестве причин перебоев в обслуживании часто называют изношенные и чрезмерно большие насосы, которые приводят к высоким эксплуатационным расходам¹⁴⁹, а также перебои в подаче электроэнергии. Кроме того, обеспечение бесперебойного обслуживания является распространенной и серьезной проблемой, поскольку многие системы водоснабжения работают менее 12 часов в сутки¹⁵⁰. Доля неоплачиваемого водоснабжения достигает 50 процентов, однако в официальной статистике указывается лишь около 30 процентов. Разница объясняется тем, что плата за воду взимается на основании норм потребления, а не фактических показаний счетчиков.

По имеющимся данным, в 2016 году около 3,7 миллионов человек (12 процентов всего населения) обслуживались централизованной системой канализации в основном в крупных городах¹⁵¹. В сельской местности большинство домохозяйств полагаются на самостоятельно построенные канализационные сооружения, то есть на сухие выгребные ямы или на септические резервуары с утилизацией в случае домохозяйств с внутридомовыми санузлами. Сточные воды собираются, но, как правило, не очищаются в соответствии с международными стандартами, так как многие очистные сооружения функционируют номинально. Как следствие, чаще всего сточные воды сбрасываются в водоемы без надлежащей очистки.

Последние изменения

С 1990-х годов в стране проводился ряд реформ, направленных на регуляторные, финансовые и институциональные аспекты, однако общая система управления все еще находится на переходном этапе. В итоге, как справедливо отмечает ОЭСР (2011 г.), «постоянное политическое вмешательство не позволило предприятиям водоснабжения работать автономно на коммерческой основе, как при частном, так и при государственном управлении»¹⁵². Уровень тарифов и показатели собираемости платежей выросли, однако на практике они едва покрывают операционные расходы. После повышения тарифов население не заметило улучшения качества услуг, и поэтому оно выступает против дальнейшего повышения тарифов.

Правительство недавно начало проведение общенациональной реорганизации предприятий водоснабжения и канализации и задействовало механизмы финансирования и возмещения

¹⁴⁹ Услуги по водоснабжению и канализации в Узбекистане являются энергоемкими. В 2017 году предприятия водоснабжения потребили около 640 млн кВтч электроэнергии, что составляет около 1,2% от общего потребления электроэнергии в стране. Расходы коммунальных предприятий на электроэнергию в ценах 2017 года составили около 19,5 млн долл. США, что составляет от 20% до 50% от общих эксплуатационных расходов коммунальных предприятий. Более того, по мере роста тарифов на электроэнергию в ближайшие годы эти расходы будут расти.

¹⁵⁰ Примерно 2/3 населения Узбекистана имеет доступ к услугам водоснабжения менее 6 часов в день.

¹⁵¹ В 2020 году около 17% населения Узбекистана имели доступ к централизованной системе канализации; к 2026 году планируется увеличить этот уровень до 35%, а к 2030 году - до 57%.

¹⁵² OECD. 2011. "Ten Years of Water Sector Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia." OECD Studies on Water, OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264118430-en>.

расходов в целях улучшения систем управления сектором и коммунальным хозяйством, повышения эффективности и финансовой устойчивости при сохранении доступности.

Рисунок А5.5: Основные этапы переходных процессов в секторе водоснабжения и санитарии в Узбекистане.



Источник: сотрудники Всемирного банка.

Первый этап реформ начался в январе 2016 года, когда были созданы «Сувокова» в результате объединения городских и сельских поставщиков услуг, отвечающих как за водоснабжение, так и за канализацию, с активами, находящимися в совместной собственности региональных и местных органов власти. Институциональная реструктуризация была направлена на улучшение предоставления услуг путем консолидации человеческих ресурсов и технического потенциала, обеспечения экономии за счет масштаба и финансовой устойчивости, что позволило создать компании, генерирующие доходы, достаточные для финансирования капитальных инвестиций, необходимых для повышения операционной эффективности и расширения услуг в районах, которые в настоящее время не обслуживаются.

Второй этап начался в апреле 2017 года и был направлен на создание институциональной рамочной основы для усовершенствования мер политики и управления в секторе. В частности, в ходе второго этапа, среди прочих структур, было создано новое Министерство жилищно-коммунального обслуживания (МЖКО), Государственная инспекция по контролю за безопасностью объектов водного хозяйства (мандат на техническое соответствие) и Фонд «Чистая питьевая вода». В связи с созданием МЖКО, отвечающего за надзор за сектором, появилась возможность нарастить потенциал и знания в секторе, разработать современные процедуры регулирования и создать основу для долгосрочного планирования, инвестиций, устойчивой эксплуатации и технического обслуживания. Третий этап реформы, начало которого намечено на ближайшее время, направлен на поддержку участия частного сектора в целях повышения эффективности и привлечения частного финансирования для капитальных инвестиций.

Приоритеты правительства по развитию сектора были подкреплены Постановлением Президента № 4040 от 30 ноября 2018 года. В частности, в соответствии с этим постановлением соответствующим ведомствам было поручено разработать и внедрить новые процедуры установления тарифов с целью обеспечения устойчивого возмещения расходов в секторе, а также внедрить национальную программу учета воды. Именно эти два направления - тарифная реформа и учет - были определены как наиболее приоритетные меры политики в дорожной карте правительства по реформированию сектора. В ПП-4040 также предусматривается повышение эффективности использования ресурсов, внедрение инновационных технологий, совершенствование систем мониторинга и учета в секторе, применение передовой международной практики в области управления коммунальными услугами, включая использование ГЧП, и наращивание человеческих ресурсов в области ВСС на основе международного опыта.

Впоследствии правительство продемонстрировало свое твердое намерение провести тарифные реформы, приняв 13 апреля 2019 года новую тарифную политику. Целью данной политики и соответствующих процедур является преобразование процессов планирования и установления тарифов в целях повышения качества услуг. В частности, теперь применение тарифов согласуется и интегрируется в разработку и расчет стоимости среднесрочных инвестиционных планов и планов повышения эффективности, направленных на удовлетворение выявленных потребностей в области повышения качества услуг. Более того, предполагается, что в соответствии с новой политикой со временем доходы от тарифов будут полностью покрывать расходы, в том числе операционные расходы и капитальные инвестиции. В связи с новой тарифной политикой правительство поддерживает полный учет потребителей, стремясь рационализировать действующие «нормы» потребления для потребителей без приборов учета по мере документирования фактического потребления домохозяйств. Это должно способствовать утверждению тарифов без риска перегрузки домохозяйств, не имеющих приборов учета, а также стимулировать завершение программ учета со стороны «Сувокова».

Третий этап реформирования сектора начался с 2020 года. В ходе третьего этапа все операционные функции, такие как выставление счетов и сбор платежей, были переданы предприятиям водоснабжения. С января 2020 года все предприятия водоснабжения страны были объединены в единое национальное акционерное общество (АО). Первый заместитель министра МЖКО был назначен на должность председателя национального предприятия по водоснабжению АО «Узсувтаминот». Была проведена консолидация и усиление контроля МЖКО над сектором, включая прямой контроль над всеми операторами, инспекторами и фондами сектора.

В сентябре 2020 года правительство приступило к реализации Программы комплексного развития и модернизации систем питьевого водоснабжения и канализации на 2021-2025 годы. Данная пятилетняя государственная инвестиционная программа была принята на основании Постановления Президента № 6074 и определяет стратегические приоритеты инвестиций в сектор ВСС: (i) комплексные меры по улучшению доступа населения к чистой питьевой воде; (ii) реконструкция и восстановление действующей инфраструктуры водоснабжения и канализации; (iii) внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, в том числе автоматизированного выставления счетов за потребление воды; (iv) передача систем

ВСС хозяйствующим субъектам на условиях ГЧП в 2021-2022 годах; и (v) создание условий для обеспечения финансовой и экономической устойчивости организаций водоснабжения и совершенствование системы ценообразования на услуги. Кроме того, в ней определены цели, в том числе по увеличению на национальном уровне доступа к безопасным и надежным системам водоснабжения, с целевыми показателями (в среднем по стране) в 98,5 процентов для городских и 87 процентов для сельских районов.

Для достижения этих целевых показателей развития сектора в Программе определены приоритетные инфраструктурные проекты, которые должны быть реализованы АО «Узсувтаминот» в течение пяти лет. Стоимость этой программы составляет 6,8 млрд долл. США, из которых 4,1 млрд долл. США приходится на водоснабжение и 2,7 млрд долл. США - на развитие канализационной системы. Инвестиции в сектор ВСС расцениваются как часть государственной поддержки развития сферы социальных услуг, улучшения условий жизни и поддержки экономического развития.

Ключевые вызовы

Несмотря на интенсивную и амбициозную программу правительства по реформированию, сектор ВСС Узбекистана все еще можно охарактеризовать как плохо функционирующий с учетом следующих особенностей:

- (i) Фундаментально несовершенные институциональные механизмы, объединяющие регуляторные и операционные мандаты в рамках одного учреждения, с незначительным уровнем подотчетности перед общественностью;
- (ii) Преобладание устаревших конструкций сетей (отсутствие зонирования и оптимизации давления) и сооружений (недостаточное использование самотечной системы, избыточная мощность, неэффективное использование энергии, отсутствие приборов учета, автоматизации, телеметрии и контроля), в связи с чем необходимы крупные инвестиции в капитальный ремонт и обновление инфраструктуры, а также модернизация практик и методов;
- (iii) Приход активов в негодность из-за длительного отсутствия достаточного объема инвестиций и надлежащего управления, особенно в части эксплуатации и технического обслуживания (ЭиТО), что влечет за собой необходимость принятия масштабных мер по наращиванию потенциала в области управления активами и ЭиТО;
- (iv) Недостаточная эффективность инфраструктурных инвестиционных проектов из-за несовершенства практики проектирования и надзора за строительством, что влечет за собой необходимость активного наращивания потенциала работников коммунальных служб и инженерных фирм, обслуживающих данный сектор;
- (v) Примитивные (почти отсутствующие) системы и практика управления активами;

- (vi) Устаревшая практика с точки зрения ИТ, ИСУ и других технологий (обнаружение утечек и их устранение, ГИС, гидравлическое моделирование, SCADA, инструменты управления ЭиТО, интегрированное управление активами, CRM, системы рассмотрения жалоб);
- (vii) Практически обанкротившиеся предприятия водоснабжения с ненадлежащей финансовой отчетностью и системой управления;
- (viii) Неустойчивые уровни тарифов, которые даже не покрывают расходы на ЭиТО;
- (ix) Острая нехватка практики по анализу финансовой доступности услуг для населения и учета полных расходов;
- (x) Недостаточно эффективные механизмы внутренней и внешней подотчетности;
- (xi) Неустойчивая практика управления человеческими ресурсами, характеризующаяся неоправданно низким уровнем вознаграждения и тяжелыми условиями труда;
- (xii) Потери человеческого капитала в секторе на протяжении нескольких поколений при отсутствии в стране функциональных учебных заведений по профессиональной подготовке кадров для сектора ВСС;
- (xiii) Завышенные стандарты очистки сточных вод, которые невозможно соблюсти при имеющемся основном капитале и технологиях, что приводит к ослаблению контроля за соблюдением стандартов очистки сточных вод со стороны регулирующих органов и предприятий водоснабжения; рудиментарные, практически отсутствующие системы и практика управления и мониторинга эффективности;
- (xiv) Отсутствие практики рассмотрения жалоб и консультаций с общественностью; и
- (xv) Отсутствие систем и практики государственной подотчетности перед потребителями.

Варианты мер политики

Вышеперечисленные проблемы можно решить с помощью кратко-, средне- и долгосрочных реформ политики, кратко описанных ниже.

- (i) **Краткосрочные реформы политики (1 год)**
 - **Укрепление управления.** Разработка рамочной основы политики и нормативно-правовой базы, четко распределяющих роли и обязанности между тремя основными заинтересованными сторонами управления, среди которых поставщики услуг, регуляторы и лица, ответственные за разработку мер политики, с целью обеспечения устойчивости сектора, прозрачности,

подотчетности и предоставления населению услуг надлежащего качества. При этом рекомендуется опираться на диагностическое исследование «Меры политики, институты и регулирование», проведенное Всемирным банком. На следующем этапе следует разработать план действий по улучшению структуры управления и повышению эффективности работы ВСС.

- **Усилить подотчетность** путем разработки контрактов на выполнение работ, измеряющих и оценивающих работу поставщиков услуг. Кроме того, это подразумевает разработку и внедрение кодекса поведения в отношении клиентов-потребителей услуг.
- **Сравнительный анализ.** Поддержать разработку функционирующей системы сравнительного анализа, охватывающей отчеты о результатах деятельности и качестве услуг всех поставщиков услуг. Такая прозрачность может создать условия для развития конкуренции за счет сравнения. Страна может воспользоваться уже существующей сетью IBNET и впоследствии усовершенствовать ее в соответствии с растущими потребностями регулирования сектора.
- **Расширить охват учетом потребления на всех потребителей.** Благодаря этому повысится уровень удовлетворенности потребителей за счет прозрачности и справедливости при учете платежей и, следовательно, готовности платить. Кроме того, это позволит получить точную информацию, необходимую для оценки спроса и измерения показателей, не связанных с доходами. Это послужит основой при разработке инвестиционных планов сектора.

(ii) **Среднесрочные реформы политики (1-3 года)**

- **Реформа ценообразования и тарифов.** Продолжение оказания содействия в реформировании практики установления тарифов и, в частности, экономического регулирования в сфере ВСС. Для этого потребуются разработка системы установления тарифов, определение тарифов для каждого региона, учитывающих финансовую доступность и стимулы для эффективного водопользования. Установление тарифов следует расценивать как основной источник дохода для покрытия расходов на услуги с учетом социально-политических ограничений, которые могут повлиять на сроки достижения полного возмещения расходов.
- **Наращивание потенциала коммунальных предприятий.** Нарастивать потенциал поставщиков услуг в области ВСС и предлагать хорошие стимулы для сотрудников коммунальных служб с целью привлечения высококвалифицированных специалистов и повышения операционной и финансовой эффективности коммунальных предприятий водоснабжения «Сувтаминот/Сувокова». Наконец, рекомендуется поддержать коммунальные предприятия в становлении их автономности и в то же время подотчетности.

- **Наращивать потенциал регулятора, лиц, ответственных за разработку мер политики, и АО «Узсுவтаминот».** Параллельно с наращиванием потенциала коммунальных предприятий, крайне важно инвестировать в наращивание потенциала недавно созданного АО «Узсுவтаминот», а также регуляторных органов (регуляторов в сфере экономики, качества и окружающей среды) и лиц, ответственных за разработку мер политики и планирование в секторе.
 - **До момента достижения полного возмещения расходов необходимо увеличить и оптимизировать государственное, льготное и нельготное финансирование,** необходимое для расширения спектра услуг и повышения их качества, а также для достижения задач в рамках ЦУР 6 по обеспечению всеобщего доступа населения к услугам ВСС. Объем инвестиций в сектор для достижения задач ЦУР-6 составляет около 10 млрд долл. США. В связи с этим, предлагается создать фонд ВСС, который поможет в привлечении около 1,0 млрд долл. США в год в течение ближайших 10 лет.
- (iii) **Долгосрочные реформы политики (более 3 лет)**
- **Кредитоспособность коммунальных предприятий и ГЧП.** Для этого, вероятно, потребуются приложить все усилия по созданию условий для проектов ГЧП, а также привлечь средства международных финансовых институтов и коммерческих банков. Последнее будет целесообразно после повышения операционной и финансовой эффективности коммунальных предприятий до уровня, позволяющего им стать кредитоспособными.
 - **Автономность коммунальных служб и постепенный отказ от государственного субсидирования.** Согласовать с органами власти регионов график достижения целевых показателей по постепенному отказу от государственного субсидирования. Возможно, их удастся достичь позднее, чем через 5 лет, но для этого необходимо подготовить предварительные планы и отразить их в соглашениях о результатах работы коммунальных предприятий с отраслевым регулятором.

Приложение 1. Фискальные реформы со времени последнего обзора государственных расходов

Фискальная стратегия и реформы управления государственными финансами продолжали поддерживать амбициозные приоритеты реформ правительства. В рамках решения правительства в 2017 году о переориентации экономики на более открытую и рыночную модель было объявлено о нескольких важных изменениях в налогово-бюджетной политике. К ним относятся существенное увеличение расходов на государственную инфраструктуру и социальную помощь, постепенное увеличение региональной финансовой автономии, преобразование налоговой системы, более тесное сотрудничество с международными партнерами по развитию и кредитными учреждениями, а также значительное сокращение размера и неэффективности государственного сектора. Наряду с этими изменениями в налогово-бюджетной стратегии правительство также приняло «дорожные карты», направленные на усиление прозрачности в налогово-бюджетной сфере и модернизацию систем управления государственными финансами. С 2019 года и частично на основе рекомендаций, сформулированных в последнем обзоре государственных расходов, правительство добилось значительного прогресса в достижении нескольких из этих целей, в частности, в повышении прозрачности налогово-бюджетной сферы, повышении качества и эффективности расходов в социальном секторе, а также в укреплении налоговой системы. Прогресс в сокращении бюджетных и квазифискальных субсидий, особенно государственным предприятиям, продвигался медленнее, как и реформы, направленные на усиление управления государственными инвестициями и повышение региональной фискальной автономии (Табл. А1.2).

Таблица А1.2. Прогресс в выполнении рекомендаций последнего ОГР (2019 г.)

Фискальная политика и госбюджет
<ul style="list-style-type: none">• Консолидация всех внебюджетных расходов в бюджете• Перенести все ЕФВ и внебюджетные счета на единый счет казначейства (TSA)• Улучшить процесс подготовки бюджета, а также подотчетность и отчетность государственного сектора.
<ul style="list-style-type: none">• Предоставлять регулярные ежеквартальные и годовые отчеты по консолидированному бюджету• Включите оценки квазифискального дефицита государственных предприятий и сообщайте о них не реже одного раза в год.
Государственные предприятия
<ul style="list-style-type: none">• Создать централизованную базу данных всех предприятий, находящихся под контролем государства.• Реструктурировать ГП и ГП, реорганизовать корпоративное управление и ввести критерии эффективности.• Внедрить международные стандарты бухгалтерского учета и банкротства для всех государственных предприятий.• Ускорить процесс приватизации
<ul style="list-style-type: none">• Раскрывать всю квазифискальную деятельность ГП и ГП, признавать всю поддержку ГП/ГП, четко отражать ее в бюджете и в их финансовой отчетности.

- Заменить квазифискальную и внебюджетную поддержку государственных предприятий/государственных предприятий явными субсидиями, поднять цены до уровня возмещения затрат, внедрить поддержку уязвимых слоев населения.

Фискальные отношения между центральным и региональными правительствами

- Система трансфертов на основе правил для повышения предсказуемости региональных бюджетов
- Обеспечить большую автономию доходов для субнациональных органов власти
- Пересмотреть и уточнить распределение функций между уровнями правительства.

Налоговые расходы

- Сокращение и упрощение налоговых и таможенных расходов за счет анализа затрат и результатов основных предоставляемых стимулов.
- Отменить налоговые льготы для новых инвестиций, ввести минимальный налог, чтобы фирмы платили хотя бы определенную минимальную сумму налога.
- Подготавливать государственные отчеты о расходах по налогам в рамках регулярного бюджетного процесса.

Государственная заработная плата и занятость

- Улучшить правовую базу для управления государственной службой и компенсации
- Проведение функциональных обзоров, чтобы помочь улучшить распределение государственных функций и рационализировать количество сотрудников.
- Общая структура, структура оценок и структура вознаграждения
- Объедините все бонусы и надбавки в базовую заработную плату.
- Разработать структуру управления персоналом и производительностью для найма на основе заслуг, оценки эффективности, продвижения по службе и профессионального развития. Разработать информационную систему управления персоналом

Управление государственными инвестициями

- Перенести все расходы на государственные инвестиции, включая ГЧП, в бюджет.
- Интегрировать бюджетирование капитальных вложений в общий бюджетный процесс, установить единую ответственность за создание, управление и обслуживание активов.
- Усиление роли Минфина в процессе отбора инвестиционных проектов, включая право вето по соображениям соотношения цены и качества, доступности и финансового риска.
- Убедитесь, что все будущие инвестиционные проекты основаны на едином подходе к анализу затрат и результатов.
- Установить интегрированный контроль РИМ на всех этапах государственных инвестиций, в том числе после реализации проекта.
- Разработать политику обращения с децентрализованными инвестициями и инвестициями с участием государственных предприятий.

Примечания: красный цвет — незначительный прогресс или его отсутствие, желтый — прогресс от начального до умеренного, зеленый — значительный прогресс.

Всего за три года почти все внебюджетные расходы, которые ранее составляли более половины общих государственных расходов, были интегрированы в бюджетный процесс. Одной из наиболее важных проблем, выявленных в последнем ОГР, был значительный объем внебюджетных расходов, которые, по оценкам, превышали половину общих государственных расходов в 2018 году. Ресурсы из внебюджетных источников, таких как ФРРУ, внебюджетные фонды (ВБФ) и счета внебюджетных расходов государственных учреждений - были привлечены и потрачены отдельно от бюджетного процесса и не были должным образом скоординированы с общими задачами налогово-бюджетной стратегии правительства. Помимо ослабления эффективности государственного бюджета, эти расходы также имели последствия для других целей макроэкономической политики, таких как управление инфляцией и стабильность финансового сектора, особенно в случае ресурсов ФРРУ, которые были предоставлены государственным предприятиям по сильно субсидированным процентным ставкам, значительно ниже референтная ставка денежно-кредитной политики. В течение последних трех бюджетов правительство последовательно интегрировало все внебюджетные расходы в недавно разработанную структуру подготовки бюджета и надзора, регулируемую парламентом. В период с 2019 по 2021 год операции ФРРУ и еще двадцати одного внебюджетного фонда включены в консолидированный государственный бюджет.¹⁵³ Из бюджета 2022 года все оставшиеся ВБФ, несколько тысяч внебюджетных счетов государственных органов и все расходы, финансируемые из внешних источников, будут включены в консолидированный государственный бюджет.

Бюджетный надзор и раскрытие информации были значительно усилены со времени последнего ОГР. До 2019 года бюджет утверждался каждый год указом президента с небольшими консультациями с общественностью и раскрытием информации, за исключением сводных данных о доходах и расходах на высоком уровне, которые публиковались после утверждения бюджета. С 2019 года ряд последовательных поправок к закону о Бюджетном кодексе правительства значительно улучшили процесс бюджетного надзора и уровень раскрытия бюджетной информации. Самая важная из этих реформ заключалась в передаче ответственности за утверждение бюджета и надзор за ним парламенту. Полномочия парламента по надзору охватывают весь консолидированный государственный бюджет, включая операции ФРРУ, внебюджетные фонды, внебюджетные счета и расходы, финансируемые из внешних источников. Поправки к Бюджетному кодексу также устанавливают лимиты изменения расходов, применимые ко всему консолидированному государственному бюджету: если ожидается, что расходы превысят (или будут меньше) 3 процента от утвержденного потолка, правительство должно запросить повторное утверждение дополнительного бюджета в парламенте. . Раскрытие бюджетных данных также значительно улучшилось, и теперь по каждому бюджетному учреждению сообщается дезагрегированная информация. Проекты бюджетов также должны пройти регулярный процесс общественных консультаций с правительством до внесения в парламент.¹⁵⁴

¹⁵³ Счета ФРРУ и ВБФ представляются в Парламент в составе расширенного (консолидированного) государственного бюджета, состоящего из республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и счетов внебюджетных источников.

¹⁵⁴ Проекты нормативно-правовых актов правительства должны быть опубликованы на правительственном онлайн-консультационном портале по регулированию не менее чем за две недели до окончательной доработки.

С 2020 года все государственные учреждения и ВБФ публикуют ежеквартальные финансовые отчеты. Эти отчеты охватывают следующие темы: распределение бюджетных средств по подведомственным бюджетным организациям; финансовые отчеты; реализация бюджетных проектов; и все основные государственные закупки. Такие отчеты должны быть опубликованы в течение 25 дней после окончания отчетного квартала. Кроме того, правительство будет использовать (<https://openbudget.uz>) для обеспечения прозрачности средств государственного бюджета, направляемых на Инвестиционную программу Узбекистана, налоговых и таможенных льгот, предоставляемых налогоплательщикам, мер контроля и борьбы с финансовыми нарушениями, расходования сверхпрогнозируемых доходов бюджета.

Несмотря на эти реформы, расширение использования внебюджетных средств продолжает создавать значительную фрагментацию государственных расходов. Несмотря на то, что отчеты о ВБФ, их авторизация и надзор за ними в настоящее время формируются в рамках консолидированного бюджетного процесса, правительство продолжает полагаться на использование ВБ для ограждения государственных расходов по наиболее важным государственным приоритетам. С 2019 года посредством различных нормативно-правовых актов было создано 16 новых ВБФ. Эти законы часто предоставляют разрешения на расходы и сбор доходов, которые отличаются от стандартных требований к государственным финансам в соответствии с Бюджетным кодексом и другим законодательством, регулирующим финансовую деятельность государственного сектора.¹⁵⁵ Хотя эти ВБФ являются частью консолидированного бюджета и Единого государственного казначейского счета, и хотя они подлежат ежегодному аудиту, как и другие государственные расходы, они рискуют создать искажения и неэффективность распределения и подорвать усилия по повышению качества исполнения и исполнения бюджета. расходными агентствами и общим государственным финансовым контролем.

Консолидация политического кредитования со стороны ФРРУ укрепила фискальную координацию. В результате консолидации значительная часть выручки от добычи золота, которая обычно поступала бы как доходы непосредственно в ФРРУ, теперь учитывается в составе общих доходов государственного бюджета. Отчисления доходов в ФРРУ теперь вместо этого являются дискреционным бюджетным процессом, контролируемым парламентом. Повышение требований к раскрытию бюджета и прозрачности также привело к улучшению раскрытия данных ФРРУ. Ежеквартальные операционные и финансовые позиции теперь регулярно публикуются на сайте ФРРУ. Деятельность ФРРУ также ежеквартально проверяется парламентскими подкомитетами. Улучшение координации между ФРРУ и бюджетными расходами помогло укрепить макроэкономическое управление и реализацию фискальной стратегии, особенно во время пандемии COVID-19. В соответствии с макроэкономическими целями правительства по сокращению политического кредитования, покупка акций в бюджете и ФРРУ (например, банки, ГП) и чистое кредитование (например, жилье, прочее) резко сократились с 2019

¹⁵⁵ Общим положением в большинстве ВБФ является разрешение выплачивать надбавки к заработной плате, помимо тех, которые разрешены правилами, регулирующими оплату труда в государственном секторе, для технических экспертов.

года. Финансовая поддержка ГП и предприятий, пострадавших от кризиса COVID-19, был предоставлен за счет сочетания средств из антикризисного государственного бюджета (поддержка текущих потребностей в расходах) и инвестиционного кредита от ФРПУ (поддержка постоянного улучшения капиталовложений в госпредприятиях).

Достигнут хороший прогресс в достижении цели правительства по переходу на среднесрочный бюджетный процесс. Впервые в 2020 году совокупные макроэкономические и фискальные параметры консолидированного бюджета были представлены и одобрены Парламентом на среднесрочной (трехлетней) основе. Наряду с этим изменением правительство приняло свою первую среднесрочную фискальную стратегию на 2021–2023 годы и расширило бюджетную информацию, включив в нее среднесрочные оценки налоговой и налогово-бюджетной политики на среднесрочную перспективу, обзор и прогноз макроэкономических условий на 2019–2023 годы. 2023 г., обновленная информация о ключевых улучшениях в системе управления государственными финансами и описание основных фискальных рисков. Бюджетный календарь также был пересмотрен, чтобы привести процесс подготовки бюджета в соответствие с макроэкономическим прогнозированием и календарями публикации данных. Эти изменения позволят разработать полный среднесрочный бюджет в ближайшие годы.

Правительство находится в процессе внедрения фискальных правил и реформ прозрачности долга для усиления управления экономикой. В 2020 году в рамках реформы бюджетного процесса был установлен годовой лимит на новые кредиты, ограничивающий вновь подписанный государственный внешний долг и гарантии не более чем на 5,5 млрд долларов США. В 2021 году этот лимит был сохранен на том же уровне, но также включал выпуски внутренних долговых обязательств. Были приняты меры, требующие обязательного аудита всех государственных расходов, финансируемых за счет заемных средств, Счетной палатой (высшим аудиторским органом в Узбекистане). Эти меры оказались эффективными в плане ограничения новых проектов, финансируемых за счет заемных средств, и укрепления процесса оценки и отбора новых кредитов. В 2020 и 2021 годах были внесены существенные изменения в портфели проектов, финансируемых за счет заемных средств, чтобы обеспечить соблюдение потолка по новым кредитам. В дополнение к ежегодным ограничениям на новый долг правительство также находится на продвинутой стадии завершения работы над новым законом о долге, который устанавливает общий потолок государственного и гарантированного государством (PPG) долга в размере 60 процентов ВВП и требует от правительства принятия мер сдерживания, когда Долг PPG превышает 50 процентов ВВП. Новый закон также позволит правительству принять среднесрочный подход к управлению долгом посредством принятия среднесрочных стратегий в отношении долга, которые соответствуют новой структуре среднесрочного бюджета. Закон также ставит процессы и деятельность по управлению государственным долгом под более строгий контроль парламента, который будет получать и тщательно изучать подробные информационные отчеты о долге на ежеквартальной основе.

Управление государственными финансами в нисходящем направлении постепенно улучшается за счет реформ стандартов бухгалтерского учета и аудита. Узбекистан до сих пор не составляет финансовую отчетность, соответствующую международно признанным стандартам и практикам.¹² Стандарты бюджетного учета были приняты с 2017

года в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности государственного сектора (МСФООС – IPSAS). Еще 25 стандартов будут приняты в период с 2021 по 2024 год. Стандарты внутреннего аудита также укрепляются, и разрабатывается новое законодательство и положения о внутреннем аудите. Недавние поправки к Бюджетному кодексу также содержат меры по усилению оценки исполнения бюджета и надзора с целью обеспечения возможности оценки бюджетных документов Узбекистана в рамках процесса государственных расходов и финансовой отчетности (ГРФП) и ежегодного Обзора открытости бюджета.

Многие налоговые расходы, которые приносили пользу небольшому числу фирм и дорого обходились остальной экономике, были отменены, что создало возможности для снижения налогового бремени для всех налогоплательщиков. Стоимость различных налоговых и таможенных льгот оценивалась в последнем PER как минимум 6 процентов ВВП, при этом мало доказательств того, что эти льготы приносят эквивалентную экономическую или социальную ценность. После всесторонней инвентаризации правительством всех налоговых и таможенных льгот большинство этих льгот было отменено посредством последовательных мер, принятых в период с 2019 по 2020 год, включая льготы для нефтегазового, текстильного, электротехнического и животноводческого секторов. Дополнительные доходы, полученные в результате отмены этих преференций, предоставили правительству бюджетное пространство для снижения ставки НДС с 20 до 15 процентов в октябре 2019 года.

В январе 2020 года был введен новый налоговый кодекс для модернизации и упрощения налоговой политики и процессов. Новый кодекс также вводит новые меры по расширению НДС для включения цифровых услуг, модернизации режимов трансфертного ценообразования и контролируемых иностранных компаний (КИК). Эти меры были основаны на налоговой реформе 2018-2019 годов, которая улучшила налоговую систему. Целью нового кодекса является снижение и унификация налогового бремени для всех предприятий (независимо от их размера), унификация ставок корпоративного и подоходного налога, социального налога; рационализировать платежи по НДС; сократить количество категорий прямых налогов и обязательных платежей; и повысить эффективность налогового администрирования.

Приложение 2. Последние события: влияние COVID-19 на государственные финансы

Хотя экономика Узбекистана не сократилась, пандемия COVID-19 оказала крайне негативное влияние на жизнь и средства к существованию. Сбои в экономике из-за внутренних ограничений, приостановки международных поездок и перевозок, а также снижения спроса со стороны торговых партнеров резко замедлили рост реального ВВП в 2020 году до 1,9 процента по сравнению с 5,7 процента в 2019 году. во время пандемии социальные последствия пандемии были острыми. Уровень бедности (с использованием черты бедности, подходящей для стран с доходом ниже среднего и составляющей 3,2 доллара США на человека в день по ППС), который постоянно снижался в течение последних двух десятилетий, увеличился до 9 процентов в 2020 году по сравнению с докризисными прогнозами. на 7,4 процента, и, по оценкам, 800 000 человек оказались за чертой бедности. Уровень безработицы, который составлял 9,0 в 2019 году, увеличился до 10,5 в 2020 году. Хотя с тех пор экономический рост значительно восстановился, достигнув 7,4 процента в 2021 году, пандемия продолжает оказывать длительное влияние на экспорт и экономику, особенно в таких секторах услуг, как как туризм, общественное питание и транспорт. В результате уровень бедности и безработицы остается выше докризисного уровня.

Реагирующие антикризисные меры, подкрепленные сильными бюджетными резервами, были жизненно важны для спасения жизней и сохранения средств к существованию. Начиная с пакета мер антикризисной налогово-бюджетной политики «первого реагирования», который был введен в первой половине 2020 года, реакция налогово-бюджетной политики Узбекистана на кризис была существенной. Антикризисные меры правительства, включающие как расходы, так и доходы, направлены на достижение трех целей: укрепление систем управления здравоохранением; обеспечить адекватную социальную помощь в условиях растущей бедности, безработицы и лишений; и для поддержки предприятий в наиболее пострадавших секторах. Антикризисная политика правительства, составившая почти 4 процента ВВП в 2020 году и 0,5 процента в 2021 году, сыграла важную роль в смягчении воздействия пандемии на экономику и людей.

Экономическое воздействие COVID-19 и стоимость антикризисных мер увеличили дефицит бюджета. Более слабые экономические условия и антикризисные налоговые льготы способствовали падению доходов бюджета до 26,6 процента ВВП в 2020 году с 28,1 процента ВВП в 2019 году. Падение доходов было менее резким, чем первоначально прогнозировалось, из-за более высоких мировых цен на золото и консолидация всех доходов от золота в республиканский бюджет. Общие расходы упали в 2020 году до 31,1 процента ВВП по сравнению с 32 процентами в 2019 году, при этом более медленные расходы на кредитование политики и государственные инвестиции компенсировали дополнительные антикризисные расходы на здравоохранение, социальную защиту и поддержку бизнеса. Более высокие доходы от золота и более быстрое, чем ожидалось, восстановление экономики помогли ограничить дефицит бюджета до 4,5 процента ВВП по сравнению с первоначальными прогнозами правительства в 7,3 процента и по сравнению с 3,9 процента в 2019 году. Предварительные оценки на 2021 год показывают, что доходы бюджета восстановились до 28,3 процента. ВВП в 2021 году, в основном из-за восстановления экономической конъюнктуры и истечения сроков действия антикризисных

налоговых льгот. Общие расходы также восстановились до 34,3 процента ВВП в 2021 году, что привело к дефициту в размере 6,2 процента ВВП в 2021 году по сравнению с докризисными прогнозами в 2,1 процента ВВП.

Вставка А2.1. Краткое изложение антикризисных мер Узбекистана и их влияние на бюджет

Сильная и своевременная антикризисная фискальная политика помогла спасти жизни и защитить уязвимых. Узбекистан потратил около 4,5 процента от ВВП в 2020-2021 годах, включая республиканский антикризисный фонд в размере 1,5 процента от ВВП на покрытие прямых расходов, связанных с пандемией, и около 3 процентов от ВВП на дополнительные меры, направленные на защиту экономики и населения.

Фискальные меры:

I. Ответ системы здравоохранения.

а. Меры по расходам. Неотложные медицинские и карантинные расходы, специальные надбавки, выплачиваемые медицинскому персоналу на передовой. Организовано около 30 тысяч дополнительных медицинских коек. Закупка и распространение вакцин и сопутствующие меры в области здравоохранения.

б. Меры по доходам. Временное снятие ввозных пошлин на лекарства и приборы и оборудование для борьбы с вирусом. Налоговые льготы для отечественных фирм, производящих основные медицинские товары, связанные с сдерживанием распространения вируса. Местные власти снизили местные налоги на 30 процентов и предоставили 6-месячную отсрочку по уплате налога на имущество.

II. Меры социальной политики. Работникам, инфицированным COVID-19 выплачивались пособия по временной нетрудоспособности в размере 100 процентов от зарплаты. Эти пособия также предоставлялись в тех случаях, когда лица, осуществляющие уход, заболели и заставляли рабочих оставаться дома. Пособия по социальной помощи малоимущим и по уходу за ребенком для семей, которые должны были истечь в 2020 году, были автоматически продлены для всех получателей без необходимости подачи новых заявлений. Почти 8 млн граждан в 2020 году получили помощь в виде социальных выплат или льгот по налогу на прибыль. Более 800 000 малообеспеченных семей в 2020 году получили прямую материальную помощь. В 2021 году число бенефициаров было дополнительно расширено.

III. Поддержка экономики. Налоговые платежи для наиболее пострадавших МСП и индивидуальных предпринимателей были отсрочены; временный мораторий на налоговые проверки и процедуры банкротства; продление сроков подачи налоговых деклараций; расширение требований по уплате НДС для малого бизнеса; отмена акцизов и таможенных пошлин на ввоз 20 видов основных потребительских товаров; приостановление арендных платежей за пользование государственным имуществом хозяйствующими субъектами; более высокое кредитование политики для поддержки экономики; строительство дополнительной инфраструктуры с использованием общественных работ; поддержка развития малого бизнеса и индивидуального предпринимательства, создавших рабочие места. Более 300 000 фирм (как МСП, так и ГП) получили помощь в виде налоговых льгот и отсрочек.

Другие меры экономической политики. Отсрочка погашения кредитов банкам, вливание ликвидности в банковскую систему, снижение учетной ставки ЦБУ с 16 до 14 процентов в 2020 году, временные ограничения государственных закупок в пользу местных фирм, чтобы частично компенсировать их потери производства и прибыли. Несколько целевых операций по рефинансированию для коммерческих банков, банки отложили платежи по кредитам для фирм в секторах, пострадавших от COVID-19, субсидировали проценты по банковским кредитам от государственных банков, государственные гарантии предприятиям при получении банковских кредитов.

Антикризисные меры помогли поддержать экономику, но увеличили дефицит бюджета и уровень государственного долга. Эффективные антикризисные меры позволили добиться резкого оживления активности, начавшегося во второй половине 2020 г. и продолжавшегося до 2021 г. На фоне восстановления экономики в 2021 г. было прекращено действие большинства антикризисных мер налоговой политики, что позволило восстановление налоговых поступлений, особенно НДС. Тем не менее, более высокие расходы на фоне все еще вялого глобального восстановления после пандемии опережали рост доходов, что привело к общему дефициту в размере 6,2 процента ВВП. Дефицит бюджета 2021 года был почти полностью профинансирован за счет внешнего финансирования за счет еврооблигаций и бюджетной поддержки со стороны партнеров по развитию, в результате чего уровень долга PPG увеличился примерно до 39 процентов ВВП в 2021 году. Уверенное восстановление экономики, постепенная отмена антикризисных мер и предполагается, что реформы налогового администрирования, направленные на расширение налоговой базы, помогут консолидировать государственные финансы, сократить дефицит бюджета в 2022 году и стабилизировать долг PPG на уровне примерно 44 процентов от ВВП к 2023 году. Правительство намерено сократить общий дефицит бюджета с 6 процентов ВВП в 2021 году до примерно 3 процентов ВВП в 2022–2023 годах (до докризисного уровня), чтобы перевести государственный долг на путь снижения, чтобы снизить затраты и риски и обеспечить устойчивость в среднесрочной перспективе. Бюджеты на 2022–2023 годы включают оценку поступлений от приватизации, поскольку власти начали приватизацию государственных предприятий в 2021 году.

Таблица А2.1. Узбекистан: Операции государственного управления, процент ВВП, 2019–2023 гг.

	2019	2020		2021		2022	2023
	факт	Сент.	факт	Бюджет	Пересмотрен	Проект	Проект
Доходы консолидированного бюджета	28.1	24.9	26.6	25.5	28.3	26.6	25.3
Доходы госбюджета	21.9	21.6	22.9	21.4	24.0	22.6	21.3
Внебюджетные фонды (за вычетом трансфертов)	4.9	3.8	4.0	3.8	4.0	3.6	3.5
ФРРУ	1.9	0.7	0.7	0.8	0.4	0.4	0.3
Корректировка доходов	-0.6	-1.2	-1.0	-0.5	-0.1	0.0	0.1
Расходы консолидированного бюджета	28.3	28.9	29.9	28.5	32.1	28.3	27.3
Расходы госбюджета (за вычетом трансфертов)	23.0	23.3	23.0	21.8	24.8	20.4	19.8
Внебюджетные фонды	5.3	6.1	6.1	5.9	5.7	6.7	6.3
ФРРУ	3.0	2.7	1.4	1.9	0.5	0.1	0.1
Корректировка расходов	-3.0	-3.2	-0.6	-1.1	1.6	1.1	1.1

Баланс консолидированного бюджета	-0.2	-4.0	-3.3	-3.0	-3.8	-1.7	-2.1
Рекапитализация и кредитование	3.7	3.3	1.2	2.4	2.4	0.8	1.0
Общие расходы бюджета	32.0	32.2	31.1	30.9	34.3	29.1	28.3
Общий баланс госбюджета	-3.9	-7.3	-4.5	-5.4	-6.2	-2.5	-3.0
<i>Справочно:</i>							
Номинальный ВВП, трлн сум	529.4	590.1	602.2	688.9	734.6	838.2	970.8

Источник: Оценки сотрудников Министерства финансов, МВФ и Всемирного банка.

Примечание: Скорректированные фискальные данные представляют собой бюджетные данные, скорректированные с учетом финансирования операций ФРПУ, вложений капитала и кредитования под залог. С 2021 года доходы ФРПУ включают дивиденды и проценты и исключают доходы от добычи полезных ископаемых, которые идут прямо в общие доходы бюджета. «Кредитование под залог» включает кредитование внешнего финансирования и погашение долга ФРПУ, вливание капитала и кредитование под залог. Общий бюджетный баланс в этой таблице включает эти расходы и расходы, финансируемые из внешних источников.

Пандемия COVID-19 спровоцировала появление структурного дефицита бюджета, для консолидации которого потребуется время. Резко негативные экономические и социальные последствия COVID-19 в 2020 году, а также затянувшееся воздействие пандемии, которое продолжается и по сей день, по-разному повлияли на налогово-бюджетную стратегию. Во-первых, необходимые антикризисные расходы на защиту жизни и средств к существованию привели к формированию существенного бюджетного дефицита после почти двух десятилетий практически сбалансированных бюджетных расходов. В 2020 году более широкий дефицит бюджета был частично компенсирован более медленными внебюджетными расходами и исполнением государственных инвестиций, которые были медленнее из-за карантина и ограничений цепочки поставок. Ограничения большинства государственных инвестиционных проектов в настоящее время ослабли, но продолжающееся давление на бюджет из-за расходов на борьбу с пандемией, вероятно, задержит план правительства по консолидации его общего финансового положения. Помимо временных финансовых трудностей, таких как расходы на вакцинацию и постоянная поддержка таких секторов, как туризм и транспорт, пандемия также привела к структурному увеличению расходов, в первую очередь за счет значительного повышения заработной платы в секторе здравоохранения и постоянного расширения охвата и размеров социальной помощи. Как подчеркивается в последующих главах настоящего ОГР, структурное увеличение расходов в социальных секторах имеет решающее значение для обращения вспять снижения стандартов здравоохранения, образования и услуг социальной защиты. В то же время медленный ход реформ по сокращению государственных расходов и субсидий на экономическое производство, вероятно, приведет к структурному бюджетному дефициту, для консолидации которого потребуется больше времени.

У Узбекистана есть достаточные бюджетные резервы для покрытия структурного дефицита в среднесрочной перспективе — надежная стратегия консолидации для восстановления баланса бюджета важна для следующего этапа перехода Узбекистана к

рынку. В последнем совместном Анализе устойчивости долга (АУД) МВФ и Всемирного банка ожидается, что динамика внешнего и государственного долга (в базовом сценарии) будет примерно на 6–9 процентных пунктов ВВП выше, чем в докризисных прогнозах. Во многом благодаря антикризисным мерам общий внешний долг рос быстрее, чем предполагалось до кризиса, — с 43,9 процента ВВП на конец 2019 года до 62,3 процента ВВП на конец 2021 года. Ожидается, что общий внешний долг и государственный и гарантированный государством долг достигнут пика в 2022 году и составят примерно 64 и 44 процента ВВП соответственно, а долг PPG, по прогнозам, стабилизируется на уровне около 40 процентов ВВП к 2026 году. Слаборазвитые внутренние рынки капитала приведут к тому, что большая часть этого долга будет финансироваться из внешних источников. Несмотря на то, что у Узбекистана есть достаточные резервы для покрытия этого увеличения, четкая стратегия восстановления бюджетного баланса и восстановления буферов будет иметь важное значение, поскольку программа структурных реформ продвигается к решению более сложных вопросов, таких как реформы государственных предприятий и финансового сектора, либерализация рынка факторов производства и амбициозные планы расходов на улучшение человеческого капитала и благосостояния.



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Декабрь 2022 год