

**ТАДЖИКИСТАН:
СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ**

24 апреля 2003 г.



СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	i
I. ВВЕДЕНИЕ	5
II. РЕАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	2
A. МАКРОЭКОНОМИКА	3
B. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО	3
1. Продовольственная безопасность	3
2. Хлопок	5
C. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И РЕСУРСЫ	7
D. РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА	8
E. БЕДНОСТЬ И ТРУДОУСТРОЙСТВО: ВЫЖИВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИКИ ТАДЖИКИСТАНА	10
III. ПРЕПЯТСТВИЯ РАЗВИТИЮ.....	12
A. ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ.....	12
1. Публичность политических решений и оценок.....	13
2. Доступ к правосудию и правам человека.....	14
3. Доступ к информации	15
4. Децентрализация и усиленное местное управление.....	16
5. Ответственное, доступное и подотчетное государственное управление	17
B. РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА	18
1. Демографические тенденции.....	18
2. Образование	19
3. здравоохранение.....	20
4. Трудовая миграция	22
C. НАРКОТИКИ.....	24
D. ИНФРАСТРУКТУРА	25
E. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ТОРГОВЛЯ.....	27
IV. ПУТИ ВПЕРЕД	28
A. ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ	30
1. Продовольствие и сельское хозяйство	30
2. Развитие предпринимательства.....	31
3. Хорошее управление	32
4. Образование	34
5. здравоохранение.....	34
6. Инфраструктура и торговля.....	35
7. Наркотики.....	36
B. НАПРАВЛЕНИЕ ПОМОЩИ.....	36
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	38
ПРИЛОЖЕНИЯ	
A. КАРТА ТАДЖИКИСТАНА.....	39
B. О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРУППЕ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КРИЗИСОВ	40

ТАДЖИКИСТАН: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Опыт Таджикистана, сумевшего остановить жестокую гражданскую войну и интегрировать оппозицию в правительство, заслуживает высокой оценки. Были достигнуты значительные успехи в области безопасности, и стабильность существенно окрепла за последние два года. В то же время экономическая ситуация остается крайне тяжелой: Таджикистан входит в число 20 самых бедных стран мира. Бедность вынуждает людей заниматься наркоторговлей и создает потенциальные условия для роста радикальных исламистских и экстремистских групп. По-прежнему существует серьезная необходимость международного содействия для формирования стабильного государства в этой геополитически важной части Центральной Азии.

Международное сообщество должно нацелить внимание на приоритетные области для оказания реального воздействия при ограниченных ресурсах. Традиционные сферы, такие как развитие сельского хозяйства, содействие частному сектору, восстановление систем здравоохранения и образования, обеспечение регионов страны новой транспортной инфраструктурой и борьба с наркоторговлей, должны стать первостепенными приоритетами. Но, прежде всего, правительство и международное сообщество должны предпринять реальные шаги для совершенствования управления, и в частности, для борьбы с коррупцией, которая подрывает все инициативы, направленные на улучшение уровня жизни и стабильности.

Запад принял на себя серьезные обязательства по построению государства и развитию не только в Афганистане, но и в окружающих его странах, и важно, чтобы он выполнил свои обяза-

тельства. С началом военной компании в соседнем Афганистане внешняя помощь Таджикистану возросла, но она большей частью нескоординирована и лишь немногие организации имеют долгосрочную стратегию по ее осуществлению.

Экономическая ситуация остается критической. Среднемесячная зарплата ниже 7 долларов США, а безработица, по оценкам, превысила 30%. По меньшей мере, 30% детей хронически недоедают, показатели детской смертности возросли. Система образования находится в упадке, и это может привести к снижению высокого уровня грамотности, достигнутого в советскую эпоху. Дороги, малопроходимые в зимний период, усиливают региональное неравенство и изоляцию страны от внешнего мира. Курс на экономический рост требует разностороннего экономического развития и отхода от ориентации на два основных экспортных товара - алюминия и хлопка.

Диверсификация сельскохозяйственного производства и более соответствующая экономическим интересам земельная реформа могли бы быстро увеличить производство продуктов питания, и преодолеть со временем зависимость почти 1 миллиона людей от международной продовольственной помощи. Переключение внимания от индустриальных проектов советского типа на малый и средний бизнес также будет оказывать реальное воздействие на уровень жизни. Но это требует прекращения вмешательства государства в частный сектор, большую доступность кредитов и помощь для предпринимателей.

Совершенствование земельной реформы и улучшение экономического климата являются политическими вопросами, которые требуют политических решений. Сложная траектория политического развития Таджикистана после обретения независимости оставила свой след в виде неэффективного государственного сектора, неадекватного управления, высокого уровня коррупции, недостаточного верховенства закона и нехваткой опытных кадров. Решение проблем управления требует значительных долгосрочных усилий, но при отсутствии соответствующей стратегической концепции, международные и государственные инициативы по развитию не принесут плодов.

Проблемы развития человеческого потенциала, особенно здравоохранения и образования, требуют незамедлительного внимания. Распространение давно забытых эпидемий, таких, как тиф, причиной которых является бедность, – тревожный сигнал о кризисе здравоохранения. Посещаемость школ, особенно среди девочек, резко снизилась. Таджикистан рискует стать одной из немногих стран, в которой дети отстают от своих родителей в образовании.

Основные вопросы инфраструктуры и транспортных средств также требуют серьезного внимания. Географические особенности страны порождают регионализм, некоторые регионы остаются труднодоступными для правительства и в силу этого мало управляемы. Реконструкция инфраструктур транспорта и связи должна быть в центре инициатив по обеспечению торговли и включения Таджикистана в региональные мероприятия.

И, наконец, проблему наркотиков следует рассматривать не только в контексте безопасности, но и как проблему развития, нацеливая внимание на трудоустройство и возможности получения альтернативного дохода в сельском хозяйстве и частном секторе. Особое внимание следует уделить приграничным с Афганистаном районам.

Правительство и международное сообщество должны объединить ресурсы и координировать их использование, если они хотят достичь прогресса на столь широком фронте. Встреча консультативной группы доноров в Душанбе в мае 2003 года будет подходящим моментом для усиления взаимодействия и, в частности, для интегрирования приоритетов хорошего управления в программы развития.

Международное сообщество чрезвычайно заинтересовано, чтобы Таджикистан избежал судьбы Афганистана. Пренебрежение его весьма серьезными проблемами может создать обстановку, в которой будут процветать международный терроризм и организованная преступность. Следует отметить, что в руководстве есть многие люди, которые открыты новым идеям и привержены цели избавления страны от прошлой репутации базы исламских боевиков и транзита наркотиков. При условии сочетания государственной политики и международной помощи возможен положительный сдвиг.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

Правительству Таджикистана

Продовольственная безопасность:

Улучшить продовольственную безопасность, ускоряя программы земельной реформы, принимая меры для обеспечения большего доступа бедного населения к земле и большей свободы культивации агрокультур для фермеров, а также поощряя инициативы и программы сельского предпринимательства.

Малые и средние предприятия

Улучшить условия для развития бизнеса посредством введения низкого единого налога на малый бизнес, упрощения регистраций и ограничения вмешательства государства.

Отменить государственную монополию в таких секторах, как туризм и транспорт, убрать барьеры визовых ограничений и ограничений на перемещения.

Хорошее управление

1. Стремиться к достижению большего участия населения в политической жизни, начиная с:
 - (а) выборов на местном уровне в соответствии с будущим законом о местном самоуправлении;
 - (б) предоставления больших возможностей парламенту и местным советам для участия в обсуждении политических решений;
 - (в) предоставления большей свободы слова журналистам и министерствам в от-

ношении информации о проводимой политике;

- (г) большего доступа к информации на всех уровнях, путем создания независимого статистического агентства, уполномоченного предоставлять публичную информацию и поощрения более широких контактов правительства со СМИ.
2. Сделать государственные министерства и органы более эффективными посредством более четкого определения их функций, и внедрением рычагов координации друг с другом.
 3. Обучать госслужащих на местах и в высшем эшелоне всем аспектам законотворчества и управления.
 4. Ускорить судебную реформу и принять меры по улучшению работы правоохранительных органов.
 5. Приступить к реформе государственной службы, путем введения стандартного экзамена для приема на работу и повышение зарплаты для чиновников, прошедших тест.
 6. Начать многостороннюю кампанию против коррупции, включая:
 - (а) повышение зарплаты для основных служащих, вместе с сокращением численности госслужащих;
 - (б) создание независимой антикоррупционной комиссии, с участием международных организаций, в мандат которой вошло бы проведение прозрачных расследований и выдвижение обвинений;
 - (в) создание условий, при которых журналисты могут делать сообщения о коррупции без страха за возмездие.

Образование

7. Составить национальный план, нацеленный на приостановление спада в системе образования, особенно преждевременного отсева девочек из системы обучения, и на привлечение соответствующей помощи доноров.

Здравоохранение

8. Продолжать разработку плана введения стандартной платы за медицинские услуги при одновременном увеличении помощи малообеспеченным группам населения с привлечением соответствующей донорской поддержки.
9. Улучшить информированность общества об основных заболеваниях, таких как туберкулез, малярия, ВИЧ/СПИД; выработать и осуществлять всестороннюю политику для предотвращения ВИЧ/СПИДа.

Международным финансовым институтам и двусторонним донорам:

10. При списании или реструктуризации части внешнего долга Таджикистана включить условие о новых проектах в области коррупции и улучшения управления.
11. Сосредоточить внимание на росте сельскохозяйственного производства вне хлопководства, оказывая правовую поддержку фермерам, техническую помощь в земельной реформе; в диверсификации сельскохозяйственного производства; в создании фермерами НПО, кредитных и рыночных ассоциаций.
12. Поддержать программы, стимулирующие МСП, особенно те, которые предоставляют кредиты, юридические консультации и поддержку; более низкие и упрощенные налоговые схемы, и уменьшение регламентаций; проводить тренинги для государственных служащих о роли МСП для экономики.
13. Работать с правительством по подготовке национального плана по развитию образования, и поддержать финансирование такого плана, который должен включать строгий мониторинг финансирования, и более высокие зарплаты учителям.
14. Подготовить, совместно с правительством, программы замены посевных культур и создания источников доходов для населения для вытеснения наркоторговли и усиления долгосрочного экономического роста в районах наркотрафика.

15. Пересмотреть программы инфраструктуры и связи (ЕС «Транспортный коридор Европа, Азия, Кавказ», «Шелковый путь» ПРООН) и выработать новый подход, который:
 - (а) Придает особое значение соглашению стран региона применять общие таможенные и пограничные правила;
 - (б) Фокусируется на строительстве дорог, которые необходимы для укрепления государства и создадут возможности более активного участия в региональной торговле самым бедным районам страны; и
 - (в) Связывает всю структуру финансирования с гарантированным обязательством устранить ненужные барьеры для торговли и свободного передвижения по таким маршрутам.

Правительству России:

16. Защищать права мигрантов, работающих в России, от домогательств и злоупотреблений, включая упрощение регистрации и снижение оплаты, добиваясь соответствия действий работодателей российским законам; облегчить мигрантам получение разрешения на проживание и других официальных документов, с тем чтобы они могли работать в официальной экономике.
17. Признать, что решение проблем наркоторговли заключается не только в запретах, предоставлять политическую и материально-техническую поддержку проектам по поиску альтернативных источников дохода в местах наркотрафика.

Ош/Брюссель, 24 апреля 2003 года

ТАДЖИКИСТАН: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

I. ВВЕДЕНИЕ

Таджикистан был и остается самой бедной страной на пост-советском пространстве. Стране, пострадавшей, во-первых, от прекращения субсидий из Москвы, которые до обретения независимости покрывали 80% ее бюджета, а затем от кровопролитной гражданской войны; пришлось бороться с нищетой за подъем жизненного уровня населения. Большая часть населения выживает за счет примитивного сельского хозяйства, денежных переводов от родственников, работающих за границей, и гуманитарной помощи. Растет число людей, получающих прибыль от торговли наркотиками и иных сфер теневой экономики.

Препятствий на пути развития бесчисленное множество: слабая база в результате сильного экономического спада после достижения независимости; последствия гражданской войны; упадок сельского хозяйства и неравный доступ к земле; коррупция; ухудшающиеся системы здравоохранения и образования; всплеск рождаемости; разваленные сети транспорта и связи; широкая волна миграции; нехватка хорошего управления и отчетности.

Географическое положение Таджикистана также усугубляет ситуацию. Протяженная граница с Афганистаном на юге подвергает страну риску наркотранзита и проникновения боевиков и, в то же время, не способствует товарообороту. В течении многих лет граница с Узбекистаном оставалась практически закрытой; и по сей день она остается местами заминированной узбекским правительством. Только на севере, на границах с Кыргызстаном существует видимость нормальных пограничных отношений, хотя и там есть существенные препятствия.

Внутри страны существует ряд географических и культурных барьеров. На севере Согдийская область отрезана от центра Таджикистана высокими горами, и дорога, соединяющая ее с Душанбе, открыта всего полгода. Представители этого региона почти не участвовали в процессе мирных переговоров 1997 года и поэтому область имеет слабый доступ к политической власти. Далекий Горный Бадахшан расположен на расстоянии двух дней езды от столицы, и слабо представлен в экономической и политической жизни страны. Раштская долина находится в таком же положении. Регионализм процветает и способствует доминированию земляческих и родственных связей в политической и экономической жизни страны.

Именно соперничество кланов и регионов явилось основной причиной гражданской войны 1992–97 годов. Борьба шла за ресурсы, как политические, так и экономические, а также и за будущий строй таджикского государства, при этом в оппозицию одновременно вошли сторонники исламистских и демократических идей. Но в ходе войны, на ее последних этапах, борьба шла не за политическую власть, а скорее за доступ к ресурсам. Деньги от наркоторговли и борьба за доходные наркомаршруты подливали масла в огонь.

Именно по причине слабого национального сплочения и региональных разногласий, вооруженные банды боевиков–исламистов, находившихся в Афганистане, смогли создать свои базы на севере страны в 1999 – 2000 годах. Хотя правительство вновь и вновь заявляло, что управляет всей страной, в некоторых местах этот контроль представлял собой скорее временное соглашение с местными группировками нежели государственные структуры. По-прежнему трудно найти политический баланс между необходимостью централизации и ответственного управления, и такой же необходимостью обеспечения единства страны.

В некоторых сферах гражданская война вынудила Таджикистана начать все с нуля. В других сферах война стала препятствием для осуществления реформ, проводимых в этот период в странах СНГ, что привело к сохранению советского экономического мышления. В Таджикистане до сих пор предпочитают крупномасштабные проекты – гидроэлектростанции и плотины – менее впечатляющей ежедневной работе по созданию благоприятных условий для развития малого бизнеса.

Все еще нет ясности во взаимоотношениях частного сектора и государства: отдельные лица и группы используют связи в политической сфере для продвижения своих интересов в бизнесе. Слабо функционирующее государство часто выступало против интересов общественности, т.к. ключевые фигуры в принятии правительственных решений рисковали своими экономическими интересами в случае проведения реформ. Важно, чтобы это понимали международные доноры, которые нередко разочаровываются увидев что их планы не находят исполнения в жизни. Для подлинного продвижения реформ, важно учитывать логику тех, кто принимает политические решения, применять меры по противодействию им, поддерживать другие группы или использовать иные методы борьбы с сопротивлением.

В силу своих исторических и географических особенностей, внутренняя политика Таджикистана, особенно чувствительна к международным связям. Отношения с Афганистаном сохраняют отпечаток неясности на будущее: есть возможности роста торговли, но сохраняется угроза роста наркотрафика и вторжения через южные границы страны. Возросшее присутствие США в Центральной Азии и Афганистане также оказывает свое влияние, правительство ощущает большую безопасность в разнообразии ориентаций своей внешней политики, нежели в ориентации исключительно на Россию. Вместе с тем, Россия сохраняет значительное влияние, в первую очередь, посредством присутствия своих войск и пограничников в стране, а также из-за экономической зависимости Таджикистана, особенно в сфере неформальной экономики. В финансовом отношении, международные институты становятся гораздо важнее, чем Россия, которая не в состоянии или просто не желает предложить финансирование. Борьба между державами за влияние также окажет воздействие на будущее развитие Таджикистана.

В данном отчете описаны трудности, с которыми сталкивается Таджикистан на новой стадии своего развития, и предлагаются некоторые приоритеты на будущее. Есть темы, которых избегают и правительство, и международные организации – коррупция и иные острые политические вопросы. Только открытое обсуждение существующих проблем создаст основу для экономического роста.

II. РЕАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

A. МАКРОЭКОНОМИКА

Явным показателем экономического спада служит показатель госбюджета, который в 2003 году составит около 1/10 объема 1990 года. По прогнозам в 2003 году, доходная часть бюджета ожидается в размере всего 637 миллионов сомони (около 212 миллионов долларов США), а расходная часть – составит 655 миллионов сомони (около 218 миллионов долларов).¹ Очевидно, что у государства нет инвестиций для развития. Низкая прибыль и уклонение от налогов означают, что основной доход поступает от налога с продаж двух видов экспортного товара, при этом госбюджет прямо зависит от колебаний мировых цен на алюминий и хлопок.²

Большая часть бюджета направляется на погашение внешнего долга. По скромным подсчетам, в 2004 году внешний долг превысит 1 миллиард дол. США, при этом, на его выплату потребуется 60 миллионов долларов.³ Около 40% ожидаемых поступлений в госбюджет, в следующие 3 года, будут направлены на погашение задолженностей.⁴

Несмотря на проблемы с доходами, правительство, за последние два года, придерживается предельно жесткой линии по укреплению макроэкономической стабильности. В 1990-ых годах эмиссия денежной массы была самой распространенной политикой для покрытия последующих дефицитов, в результате, к 2000 году, инфляция достигла 60%.⁵ С того времени, уровень инфляции резко снизился, достигнув к 2000 г. сравнительно небольших 15%. Хотя, по мнению МВФ,

это и не самый блестящий результат,⁶ но в целом, положительным показателем макроэкономической политики стала относительная устойчивость валюты, больший контроль над расходами, что заслужило высокой оценки МВФ, Всемирного Банка и других международных финансовых институтов (МФИ)

Тем не менее, улучшение макроэкономических показателей и экономический рост до 9 % в 2002 году не повлияли значительно на реальный жизненный уровень, т.к. большая часть экономики находится вне формальной системы, анализируемой статистикой. Для долгосрочного развития жизненно важно, чтобы экономика отошла от экспорта товаров, в котором преобладает элита, к экономике, где благосостояние равномерно распределяется по всей стране, постепенно оттесняя теневую экономику.

B. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

Очевидно, необходимо в первую очередь реформировать сельское хозяйство, ключевой сектор экономики, рост которого скажется на повышении жизненного уровня большинства населения. Рост производительности должен стать основной целью планов развития, в производстве продуктов питания, необходимых для удовлетворения внутренних потребностей, в улучшении общего экономического роста в легкой промышленности, и в переработке продуктов питания. Поднять производство довольно трудно – только 7% горной территории страны можно использовать для выращивания урожая, к тому же, на сегодняшний день, большая часть плодородной земли засеяна хлопком.

1. Продовольственная безопасность

Таджикистан выращивает только 40% необходимых ему зерновых. Остальное приходится импортировать, при этом дефицит зерновых составляет ежегодно более одного миллиона тонн.⁷ Такое

¹ «Парламент Таджикистана одобряет госбюджет 2003 года в первом чтении.» Азия Плюс, 28 ноября 2002 года.

² «Таджикистан подытоживает экономические результаты за 11 месяцев», Азия Плюс, 30 ноября 2002 года.

³ См. показатели под номером 1.4: Внешний долг и его обслуживание, 1992-1994, Министерство финансов и ВБ/МФВ в: «Таджикистан на пути к ускоренному экономическому росту: Страновой экономической меморандум», ВБ Отчет 22013-TJ, 5 января 2001, стр. 9.

⁴ Меморандум Президента МАР Совету Директоров по Стратегии страновой помощи РТ, 3 февраля 2003 года, стр. 2.

⁵ Правительство РТ, ДССБ, стр. 15.

⁶ «Эксперты МФВ указывают на рост ВВП, но обеспокоены уровнем роста инфляции в Таджикистане», Азия Плюс, 28 февраля 2002 года.

⁷ Интервью МГПК с Ардагом Мехдессяном, Директором Всемирной Продовольственной Программы, Душанбе, 6 марта 2003.

положение вещей усугубилось засухой в 2000 и 2001 годах, около 2 миллионам людей в 2002 году пришлось получать гуманитарную продовольственную помощь.⁸ Однако продовольственная помощь на ее нынешнем уровне не постоянна и не способствует снижению бедности. Получатели попадают в зависимость от доноров, при этом создаются условия, когда на правительство всецело надеется на помощь извне и на него не оказывается достаточного давления с целью увеличения производства продуктов питания. Переход от продовольственной помощи к содействию в долгосрочном развитии является ключевым вопросом для международного сообщества, но эта задача весьма противоречива и требует тщательного обдумывания.⁹

В основном существуют два способа увеличения производства продуктов питания: либо сократить выращивание хлопка и разнообразить посевные культуры; либо улучшить производительность на имеющихся землях посредством реорганизации, большего доступа к кредитам и лучшей ирригации. Теоретически, правительству было бы выгоднее выращивать продовольственные культуры, в этой связи было бы целесообразно перенаправить 43 миллиона долларов, которые ООН в 2003 использовало для закупки продовольственной помощи,¹⁰ на компенсацию Таджикистану доходов от продажи хлопка. В реальности этого не произойдет. Правительственная элита и местные чиновники извлекают выгоду от производства хлопка, а доноры, которые рады оказать продовольственную поддержку, вряд ли предоставят бюджетную помощь, необходимую в переходный период.

В любом случае, существует масса других способов улучшения производительности. Разруха, вызванная гражданской войной, медленный ход реформ – привело к тому, что хозяйства советского типа не реструктуризировались со времен Совет-

ского Союза. Только около 40–50% земли было реструктурировано,¹¹ причем без реальной приватизации. Вместо этого, государственная земля была передана в аренду так называемым *дежканским* ассоциациям и частным лицам на 99 лет.¹² Большинство *дежканских* ассоциаций почти не отличаются от предыдущей системы: в них вошли фермеры и председатели бывших государственных хозяйств, под другим названием, но с прежней структурой и иерархией. На сегодняшний день большее значение придается развитию акционерных обществ, с тем, чтобы власти могли сохранять свой контроль, особенно в районах выращивания хлопка. Согласно государственным программам 20% пахотной земли останется в собственности государства даже после завершения реформ к 2005 году.

В программах по распределению земли можно найти массу пробелов. Главы коллективных хозяйств, местные чиновники и даже некоторые бывшие полевые командиры присвоили себе земли, оставив скудные участки для других семей:

Совхоз, состоящий из 180 семей в Джиргитальском районе [в Гармской долине] был распределен только между 30 домашними хозяйствами. Другие же остались без земли и сейчас должны вспахать для пропитания богарные земли в горах, что приводит к эрозии почвы.... В одном районе бывший полевой командир заставил главу *хукумата* [местного правительства] зарегистрировать 30 га земли на свое имя.¹³

Такие случаи злоупотребления встречались по всей стране, хотя и в разных масштабах. Особенно часто это можно было наблюдать в хлопководческих районах, где потенциальная прибыль для местных элит была значительно выше. В других местах, таких как Горный Бадахшан, распределение земли было более честным. Для тех, кто остался без земли, было мало возможности жаловаться. В результате, многие выбыли из процесса распределения.

⁸ ООН, «Совместное межведомственное обращение к донорам, 2003», Таджикистан, ноябрь 2002, стр. 3.

⁹ Этот вопрос широко обсуждается донорами: один дипломат заметил, что «...обычно против продовольственной помощи выступают только сытые городские жители.» Важно, чтобы любая помощь дополнялась продуктивными усилиями, которые на самом деле обеспечивают семьи пропитанием, и охватывают незащищенные группы краткосрочно и долгосрочно.

¹⁰ ООН, «Совместное межведомственное обращение к донорам, 2003», Таджикистан, стр. 2.

¹¹ Интервью МГПК с Хенри Лори, бывшим Постоянным представителем МВФ, Душанбе, 12 сентября 2002.

¹² Арендная земля может быть унаследована, и права могут продаваться и покупаться.

¹³ Интервью МГПК в Гарме, сентябрь, 2002.

Хотя дальнейшая реформа земли – включая подлинную приватизацию – может вызвать значительные проблемы, она является единственным путем для реального роста производства в сельском хозяйстве. Реструктуризация прибыльных хлопковых хозяйств столкнется со значительными трудностями, но в итоге создаст более эффективный и производительный сектор. В то же время вся дальнейшая земельная реформа должна быть направлена на преодоление существующего неравенства и повышение информированности населения. Основной проблемой было недостаточное юридическое образование фермеров, что позволило председателям совхозов и чиновникам легко вводить их в заблуждение во время проведения земельной реформы.

Получение земли является только началом фермерских проблем. Совхозы и колхозы в советскую эпоху были механизированы, государство предоставляло оборудование и удобрения. После обретения независимости большая часть оборудования была украдена, разрушена, или захвачена более состоятельными фермерами. В итоге те, кому посчастливилось заполучить участки земли, вынуждены были использовать ручной труд, производительность которого была низкой, в результате чего урожай шел только на пропитание.

Отсутствие частной собственности на землю ограничивает доступ к получению кредитов. «Даже после вступления в права владельцев многим фермам и ассоциациям трудно получить кредит и займы для покупки новой техники, так как право землепользователя не может служить никакой гарантией».¹⁴ Больше всего пострадали домашние хозяйства, возглавляемые одинокими женщинами, потому что они не имели собственности, которое они могли бы положить под залог. Первоначальные банковские кредиты выдавались по слишком высоким ставкам и на короткие сроки, что делало их почти бесполезными. Осуществлялись также и пилотные проекты по кредитным схемам для фермерских ассоциаций, но и они не были достаточно распространены.

Другим крупным препятствием росту продуктивности является ирригация. Системы пришли в негодность из-за отсутствия ремонта и надзора. Число водных насосов недостаточно или они неисправны, а каналы, в лучшем случае, неэффективны и пропускают воду, или в худшем случае, разрушены. Большая часть орошаемой земли используется для производства хлопка, только неорошаемая оставлена для производства продовольствия. Правительство не заинтересовано в финансовом стимулировании улучшения ирригации в местах производства продовольствия, его усилия направлены исключительно на повышение производства хлопка.

2. Хлопок

Хлопок является доминирующей культурой в сельском хозяйстве, благом и бедствием сельской местности. Он приносит столь нужную государству твердую валюту, но сокращает площади для выращивания других культур и неощущает реструктуризацию производства. Теоретически, конечно, было бы полезно внести разнообразие в сельскохозяйственный сектор, но в реальности, как объяснил сотрудник местного правительства, это не так просто:

Международные организации рекомендуют нам засеять разнообразные культуры, но хлопок является основным источником дохода – и бесполезно менять это, поскольку у нас нет технологии и нет рынков сбыта для других продуктов. Хлопок – наша основная экспортная продукция.¹⁵

По-видимому, было бы лучше передать выбор засеиваемых культур – и соответственно доход – в руки фермеров, а не правительства. Хлопковый сектор либерализован в большей степени, чем в Узбекистане, но фермеры получают мало выгоды от этой либерализации. Влиятельная местная элита получает львиную долю преимуществ от выращивания хлопка, также как и правительство, которое устанавливает высокий налог на экспорт.

Либерализация нередко существует только на бумаге: правительство продолжает ставить задачи

¹⁴ Интервью МГПК с Наргис Бозоровой, юридическим консультантом, Международной финансовой корпорации (IFC-PEP), Душанбе, 3 сентября 2002.

¹⁵ Интервью МГПК в Яване, 13 февраля 2003.

по производству хлопка. Эти неформальные квоты затем используются местными властями, чтобы заставить фермеров и ассоциации выращивать хлопок. Хлопок сырец продается по 1 доллару США за кг на мировом рынке, в то время как фермерам за 1 кг хлопка сырца выплачивается от 0.12 сомони (0.04 доллара) до 0.14 сомони (0.045 доллара), в зависимости от качества.¹⁶ В действительности же, обычные хлопкоробы получают даже меньшую часть, поскольку выплаты производятся с задержкой, обесцениваются инфляцией, и посредники взимают незаконную плату.

При таких ценах может показаться странным, что кто-то вообще сеет хлопок. На самом деле у большинства населения нет выбора. Теоретически, фермеры - *дехкане* и ассоциации могут решать сами, что им выращивать. На самом же деле, неофициальное и официальное давление заставляет многих фермеров засеивать 75 % своих земель хлопком. Предполагается, что они должны получать госбюджетные субсидии на оборудование и все прочее, но большая часть этих денег не доходит до фермеров.¹⁷

Условия труда невыносимы. По скромным подсчетам, около 400,000 людей работают на хлопководческих фермах.¹⁸ Большинство хлопкоробов трудятся на основе кабальных договоров. Их фактическое число намного больше, с учетом студентов университета, школьников и рабочих заводов, которых подвергают принудительному труду. Тысячи школьников и студентов университетов заставляют собирать хлопок, при этом осенние занятия отменяют по причине их выезда на поля. Руководители ферм обеспечивают пропитание

сборщикам хлопка, но иногда это просто хлеб и вода. Большая часть урожая хлопка контролируется государством, потому что оно владеет пакетами акций во многих акционерных компаниях, которые управляются фермами. Хлопок также может быть продан или экспортирован в частном порядке и несколько международных хлопковых компаний инвестировали в это дело.¹⁹ Многие из них первоначально предложили фермерам «фьючерсные» схемы, которые обеспечивали регулируемые цены на несколько лет. Это должно было защитить производителей от колебаний мировых цен, но на практике низкий уровень ведения переговоров и недостаточное знание мировых рынков обрекают фермеров на неуспех.

«Международные компании использовали неопытность Таджикистана [во фьючерсных сделках] с тем, чтобы получить прибыль за наш счет»²⁰ жаловался один местный служащий. В некоторых контрактах оговаривалось, что производители должны закупать исходные товары у инвесторов, но по нефиксированным ценам, которые затем были подняты выше рыночных. Когда счета были подведены, фермеры обнаружили, что они задолжали инвесторам. На сентябрь 2001 года, таджикские фермеры должны международным инвесторам 135 миллионов долларов.²¹

Часть ответственности за этот долг лежит на посредниках и государственных служащих, которые вели переговоры вместо фермеров. Но международные компании должны также нести ответственность за решение вопросов о долгах. Они не расположены брать на себя долг, который гарантирован правительством, но эти же компании имеют долгосрочный интерес в содействии, возможно, на основе более широкой программы реструктуризации. В любом случае, настало время уделить больше внимания условиям производства и прекратить закрывать глаза на эксплуатацию, которая имеет место в хлопковой индустрии.

¹⁶ «Таджикистан поднимает оплату за урожай хлопка», Азия Плюс, 11 ноября 2002. Данные об экспорте хлопка министерства промышленности, интервью МГПК с Рустамом Рахматовым, заместителем министра промышленности, Душанбе 26 февраля 2003.

¹⁷ Прокуратура Согдийской области пожаловалась в прессе, что только небольшая часть госбюджета, направленная в хлопковую промышленность, используется на эти цели. Из 7,123,000 сомони, выделенных для зарплаты работников, хлопкоробы получили только 291,000 сомони. Мухмадиев И., «Куда деньги даются?» *Вароруд*, 16 октября 2002 года. Злоупотребление хлопковыми субсидиями также имеет место и в других районах страны. В некоторых случаях деньги просто прикармливались. Финансовые ресурсы транжирились из-за отсутствия понимания рыночной экономики и подотчетности.

¹⁸ Информация была предоставлена МГПК международным агентством.

¹⁹ Главные компании Швейцарии сильно вовлечены в хлопковую промышленность в Таджикистане: в 2001 году, согласно Госкомстату, 36% хлопкового экспорта было направлено в Швейцарию, а остальная часть обрабатывалась в российских компаниях, многие из них - через оффшорные компании, находящиеся в Латвии.

²⁰ Интервью МГПК в районе выращивания хлопка, 2003.

²¹ «Республика Таджикистан. Избранные вопросы и статистика», МВФ, январь 2003, стр. 50.

С. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И РЕСУРСЫ

Индустриальное развитие Таджикистана и в советское время было весьма ограниченным. Многие заводы распались, а те, которые сохранились, работали менее чем на 20 % своей мощности в 2000 году.²² Приватизация легкой промышленности была завершена в основном к 1997 году и по значительно заниженным ценам. В тяжелой промышленности было приватизировано всего несколько предприятий.

Среди немногих промышленных предприятий, которые продолжают работать, находится крупный алюминиевый завод в Турсунзаде: ТАДАЗ. Он остается государственным предприятием²³ и является источником прибыльных экспортных доходов для правительства. Его производительность увеличилась в последние годы, хотя ограниченные мощности препятствуют росту производства в ближайшем будущем. Как сообщалось, производство в первые 6 месяцев 2002 года достигло 200,000 тонн; реальное производство было, вероятно, выше, поскольку, какая-то часть была вывезена из страны контрабандой или продана на черном рынке.

Завод является основным местом трудоустройства в городе, и труд здесь относительно хорошо оплачивается. Однако неясно, есть ли у завода перспектива в будущем. Большинство сырья для производства алюминия импортируется из Украины и выгодно перерабатывается, с субсидированным снабжением электроэнергией.²⁴ Планы по приватизации не материализовались. Учитывая важность завода для госбюджета, продажа завода при нынешней слабой законодательной базе неизбежно подорвет государственный доход.

Другой сектор промышленности, в который правительство стремится привлечь международные инвестиции – это электроэнергетика.

Таджикистан имеет значительный потенциал гидроэнергетических ресурсов, и государство планирует построить плотины и водохранилища на Рогунской и Сангтудинской водохранилищах, а затем продавать электроэнергию в Афганистан, Пакистан и Узбекистан. В настоящее время Таджикистан зависит от Узбекистана в удовлетворении спроса на электроэнергию.

Эти проекты хороши только на бумаге, немногие из них могут быть осуществлены. Удовлетворение внутреннего спроса на электроэнергию не является прибыльным, и её экспорт в обозримом будущем, вероятно, будет ограниченным, вследствие слабой инфраструктуры и неопределенности рынков сбыта. Серьезные сомнения по поводу возможного социального и экологического ущерба, а также политических последствий напряженности в отношениях с Узбекистаном, вероятнее всего, снизят интересы инвестора.²⁵ Лучшим решением будет развитие малых ГЭС по всей стране, что потребует не столь больших объемов помощи, их легче строить, и они меньше воздействуют на экологию.

Другие индустриальные отрасли находятся в глубоком упадке, особенно легкая промышленность, например, пищевая, которая является потенциально благоприятной сферой для инвестиций. Легкая промышленность восстанавливается медленно ввиду неблагоприятных условий для развития предпринимательства и трудностей, вызванных отсутствием капитала, оборудования, опыта управления и ограниченными внутренними и внешними рынками. Таджикистан имеет мало промышленных отраслей, где он мог бы конкурировать со своими соседями. Однако, при инновационном подходе и поддержке правительства в создании лучших условий для привлечения инвестиций в предпринимательство, такие виды промышленности как текстильная, пищевая и производящая ароматические масла могли бы стремительно развиваться с минимальными капиталовложениями. С чуть большими капитальными вложениями и политикой благоприятствования (при условии, что внутренняя безопасность будет улучшаться) Таджикистан может также развивать туристическую индустрию, отвечающую запро-

²² Там же, стр. Iv.

²³ Он прямо подотчетен аппарату президента, а не министерству промышленности. Тем не менее, есть некоторая «личная» заинтересованность в заводе, и есть сведения, что некоторые госслужащие незаконно обогащаются от его продукции.

²⁴ Потребление электроэнергии ТАДАЗ субсидируется, что сокращает производственные затраты.

²⁵ См. Отчет №34, МГПК – Центральная Азия: Вода и конфликт, [ICG Asia Report No. 34, Central Asia: Water and Conflict], Ош/Брюссель, 30 мая 2002.

сам любителей приключений и независимых путешественников.

D. РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Путь к растущему трудоустройству и экономическому процветанию лежит отнюдь не через восстановление промышленных гигантов советского времени, а через развитие малых и средних предприятий (МСП). В настоящее время они составляют лишь малую долю в экономической деятельности: по официальным данным, 1% рабочей силы занят в этом секторе.²⁶

Большинство МСП занимаются импортом потребительских товаров из России, Китая, ОАЭ и Ирана. Появились также некоторые компании-провайдеры услуг информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), особенно они выросли в столице за последний год. Местное производство встречается реже, этому препятствует нехватка капитала, ограниченный рынок и чрезмерное вмешательство правительственных структур в их дела.

Хотя число МСП может возрасти, статистика показывает, что оно сократилось за последние несколько лет, начиная с конца 90-х годов.²⁷ Отсутствие капитала является одной из причин того, что этот сектор не развивается, хотя основную роль несомненно играют бюрократические препятствия.

Основать свое дело нелегко. Существует громоздкие процедуры регистрации нового предприятия, и правила часто сложны и противоречивы. Следуя одному закону или комплексу положений, предприниматель может нарушить другие положения, что делает его беззащитным перед злоупотреблениями со стороны министерств и ведомств, которые, используя свою власть, вымо-

гают деньги, угрожая карательными мерами. Высокие налоги, практически ненужный контроль качества импортируемой продукции, многочисленные инспекции тормозят развитие МСП. Законодательная база слаба и не помогает противостоять постоянным домогательствам, большинство предпочитает «договориться» с местными властями или налоговыми органами, чем бороться, используя неэффективную судебную систему.

В результате высокого налогообложения и домогательств, большинство финансовых сделок – до 90% – происходят в теневой экономике.²⁸ Владельцы малого бизнеса выработали двойную бухгалтерию: «официальная» бухгалтерия с более низкими доходами и более высокими затратами, и «реальная», которая отслеживает реальные расходы и доходы. Такая практика значительно содействует теневой экономике, но полная прозрачность и невозможна в карательной налоговой среде и растущем вмешательстве со стороны государства.

Давление возрастает по мере процветания бизнеса. Владелец магазина говорит:

Когда мы открыли наш магазин на окраине Душанбе, у нас было меньше нелегальных проверок. Но теперь, когда мы открыли наш второй магазин в центре города, стало намного хуже, потому что мы стали более заметными. Нас подвергают всем видам проверок, многое из которых незаконны.²⁹

Государственный Комитет по антимонопольной политике открыл «горячую линию» для жалоб предпринимателей, но и это не дает должного эффекта. «Мы повесили газетное объявление о «горячей линии» на входной двери нашего магазина, чтобы показать протест против незаконных инспекций, но это нисколько не помогает. «Горячая линия» ничего не делает для нашей защиты»,³⁰ сказал в интервью МГПК владелец небольшого магазина. Единственный реальный путь для сокращения проверок – это убрать бю-

²⁶ Реальные цифры могут быть и выше, ввиду неформального характера сектора МСП, но все же они низкие. См. «Страновой Отчет», Информационное агентство Economist Intelligence Unit, март 2003, стр. 23.

²⁷ Полин Джоунз Луонг, «Политические препятствия экономической реформе в Узбекистане, Кыргызстане и Таджикистане: Стратегия продвижения вперед» стр. 34. Доклад прочитан на конференции по СНГ-7 в Люцерне, 20-22 января 2003, www.CIS7.org

²⁸ Интервью МГПК с сотрудником МФИ, Душанбе, март 2003.

²⁹ Интервью МГПК с продавцом, Душанбе, ноябрь 2002.

³⁰ Интервью МГПК в Душанбе, ноябрь 2002.

рократические препоны и сделать налоговую систему простой и прозрачной.

Отсутствие кредита также является серьезной проблемой для малых предпринимателей. Программа микрокредитования помогает незначительно, так как размер кредита очень маленький. Многие кредиты выдаются для снижения бедности, а не для содействия развитию, и поэтому не охватывают самые важные слои населения. Программа малых займов недостаточно широка, чтобы дойти до людей, кроме того, зачастую, процентные ставки очень высоки и имеют сжатые временные рамки.

Развитие кредитных линий еще более затрудняется отсутствием прочной банковской системы. Были некоторые улучшения, но большинство людей стараются не хранить свои деньги в банках, так как в прошлом они потеряли все свои сбережения, либо из-за дефолта, либо из-за ограниченности фондов банка. Жесткое регулирование валютных счетов, к которым прибегают для защиты от инфляции, и отсутствие конфиденциальности банковских счетов заставляют большинство людей держать наличность под матрасами, это представляется более надежным.

В законодательстве и нормативных положениях были проведены реформы. Важным шагом стало появление в 2001 году международных банковских переводов. Но все же банковская система страдает от слабой нормативной базы, высокой степени дефолта, отсутствия технической экспертизы и недостаточного капитала. Инфляция и дефолты увеличили процентные ставки.³¹ Существует необходимость в проведении тренингов для банковских специалистов и проектов по сохранению персонала, который в ином случае будет вынужден искать работу за рубежом.

Все те, кто преуспели в бизнесе обычно имеют хорошие связи в правительстве, посредством родственников или друзей, и легкий доступ к капита-

лу, через бизнес за границей или связи с банками. Государственным служащим по закону запрещено заниматься бизнесом, но это правило легко обходится, бизнес регистрируется по доверенности на имена друзей или родственников.³²

Преодолеть коррупцию в сфере бизнеса трудно, но это необходимо сделать, чтобы МСП смогли внести свой вклад в экономический рост страны. Исследования показывают, что коррупция действует как регрессивный налог, принося ущерб больше малому предпринимательству, чем крупному, и преграждая путь к предпринимательству на самой ранней стадии его развития.³³ Можно предполагать, что существующие модели западных инвестиций усугубляют проблему. «Поддерживая существующие предприятия, мы почти что поддерживаем коррупцию, поскольку основная часть прибыльного предпринимательства началась не на чистых деньгах,»³⁴ говорит сотрудник международной организации. Некоторые виды бизнеса и рестораны также являются прикрытием для отмывания денег, полученных за наркотики. Были попытки легализовать предпринимательские интересы государственных служащих: однако они пока не увенчались успехом.³⁵

Высокая степень бюрократии и отсутствие конкуренции при нынешней системе особенно проявляются в туризме, потенциально выгодной отрасли. Туризм занимает основную позицию в Документе по стратегии сокращения бедности (ДССБ), который правительство подготовило совместно с Всемирным Банком, и президент Рахмонов издал несколько указов о привлечении всех отраслей в туристическую индустрию.³⁶ Реальность, однако, далека от желаемого, причем проблемы с получением виз это только начало. В Душанбе мало международных рейсов, и стоимость полетов высока. Аэропорт нуждается в серьезной реконструкции, эмиграционные и таможенные процедуры длительны и часто непрозрачны.

³¹ По данным МВФ, 60-80% активов в банковской системе представляют непокрытые займы. Агроинвестбанк предоставил большой кредит сельскохозяйственному сектору, при поддержке Кредитного Швейцарского Первого Бостонского Банка (Credit Suisse First Boston Bank), но уровень возврата только 55% на 1998 год с процентной ставкой от 60 до 70%. Сейчас они упали до 30%. ВБ: «Таджикистан. К ускоренному экономическому росту». Там же, стр. 49.

³² Интервью МГПК с государственным служащим и бизнесменом, Душанбе, февраль 2003.

³³ См. Джин-Жак Детьер «Коррупция в странах СНГ-7», стр. 22-24. Доклад прочитан на конференции в Люцерне, СНГ-7. 20-22 января 2003 года. www.CIS7.org.

³⁴ Интервью МГПК в Душанбе, ноябрь 2002.

³⁵ Президент издал Указ о легализации «черных денег» и призвал людей свободно вкладывать фонды в банки на 3 месяца с 1 апреля 2003 года.

³⁶ ДССБ, там же.

Решить эти проблемы нетрудно и требует незначительных расходов, но в сфере туризма все еще доминирует государственное предприятие Сайох, которое поддерживает развитие туризма и одновременно пользуется преимуществом в несправедливой конкуренции. Проблемы опять-таки возникают из-за излишних предписаний, которые усиливают несправедливую конкуренцию. Выгоду получает только маленький круг элиты, хотя при широком доступе к рынку увеличились бы доходы для всех.

Е. БЕДНОСТЬ И ТРУДОУСТРОЙСТВО: ВЫЖИВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИКИ ТАДЖИКИСТАНА

Эта нефункциональная по своей сути экономика привела к тому, что более 80% населения Таджикистана является бедным. Многие люди вынуждены проживать на зарплату менее чем 7 долларов США в месяц³⁷ если она еще выплачивается. Минимальная зарплата составляет менее 2 долларов в месяц.³⁸

Официальная безработица составляет менее 3%, но реальная безработица - около 40%.³⁹ В Душанбе регулярно предлагаются рабочие вакансии, от 10000 до 12000 мест, но зарплата едва хватает на проезд в автобусе до работы и дома.⁴⁰ На самом деле, трудно оценить показатели занятости или средние реальные доходы ввиду огромного масштаба теневой экономики.

Многие люди официально работают на государственных предприятиях или в учреждениях и получают минимальные зарплаты, часто с за-

держкой. Для того чтобы связать концы с концами, им приходится рассчитывать на другие источники, о которых, конечно, не сообщается. Многие безработные не регистрируются, потому что пособия низкие, или они просто не имеют средств поехать в региональные центры трудоустройства для регистрации. Другие же трудоустраиваются сезонно, или работают, в основном, на земельных участках.

Хотя реальные доходы могут быть чуть выше, чем это показано в официальной статистике, большинство населения не зарабатывает достаточно денег для пропитания, особенно в провинции и сельской местности. Многие домашние хозяйства зависят от гуманитарной помощи, малых кредитных программ от международных организаций или переводов от родственников, работающих за границей.

Данные о доходах сильно различаются по географическим районам. Дело обстоит лучше у жителей Душанбе, Согдийской области (вокруг Ходженда). Жители Горного Бадахшана и Раштской долины получают доход ниже среднего республиканского. Здесь отсутствуют промышленные предприятия, и ощущается острый дефицит земли. В Хатлонской области самая богатая – южная Кулябская зона, но и она пострадала от гражданской войны. Большой процент домохозяйств, возглавляемых женщинами-одиночками существует в Согдийской области. Женщины вынуждены были возглавить семьи после гибели мужей на войне или же по причине того, что мужья стали трудовыми мигрантами.

Многие сельские семьи выживают за счет скудного урожая, которые они выращивают на своих крошечных участках земли, и гуманитарной помощи, но после 2 лет засухи этого стало недостаточно. Всемирная Продовольственная Программа подсчитала, что около 1 миллиона людей пострадали от нехватки продовольствия в 2001 году – это каждый седьмой житель Таджикистана.⁴¹ Ситуация несколько улучшилась с ростом внутреннего производства после периода засухи, но еще многие зависят от продовольственной помощи. Недоста-

³⁷ ВБ. «Второй проект смягчения бедности. 2002», Душанбе, www.worldbank.org/sprojects/Project.asp&pid=P008860.

³⁸ Правительство объявило, что минимальная зарплата увеличится на 20 % в апреле 2003 года. «Минимальные зарплаты, пенсии и стипендии увеличатся на 20% с апреля». Азия Плюс, No. 1115, 5 ноября 2002 года.

³⁹ Интервью МГПК с Алишером Ярбабаевым, первым заместителем министра труда и социальной защиты населения, Душанбе, 20 февраля 2003 года. Согласно МТСЗ, рабочая сила составляет 1.85 миллионов людей: 45,000 получают пособия по безработице. Данные по безработице взяты в «Таджикистан: Отчет по развитию человеческого потенциала, 2001-2002. Информационные и коммуникационные технологии для развития (NHDR)», ПРООН, Душанбе, март 2003, стр. 10.

⁴⁰ Интервью МГПК с Министерством труда и социальной защиты, февраль 2003. Официальная зарплата квалифицированного врача около 6 сомони, меньше 2 долларов в месяц.

⁴¹ Турко Дикаев «Таджикские дети перед лицом голода», Институт Войны и Мира, №150, 1 октября 2002. ВПП была подвергнута критике, за преднамеренное преувеличение ситуации для привлечения больших фондов.

точное производство продуктов питания в Таджикистане на протяжении ряда лет привело к тому, что 47% населения недоедают.⁴² ООН подсчитала, что 30% детей хронически недоедают, и многие из них на грани истощения. Показатель детской смертности также высок, 89 на 1000, и 126 на 1000 среди детей до 5 лет.⁴³ Даже небольшое по своим масштабам стихийное бедствие может опять свергнуть многих людей в сильный голод.

Но не только в сельских районах население сталкивается с проблемой выживания. Мирзо приехал в Душанбе 20 лет назад из Хатлонской области. Сегодня он и его жена, проживающие в городской квартире в пригороде Душанбе с 4 детьми, относятся к «среднему классу»:

В этом году до Иди Фитр [святой день, означающий конец Рамазана] у нас 4 дня не было электричества, а газа даже дольше. Дети спят ночью в ботинках. Я зарабатываю несколько сомони в неделю, и на конец недели остается только пара сомони, потому что остальное уходит на транспорт до работы. Как я могу обеспечить мою семью на пару сомони в неделю? Даже во время войны в Душанбе было лучше.⁴⁴

Хотя его жизнь была трудной, он отметил, что многие в Душанбе, так же, как и в других районах Таджикистана, живут намного хуже.

Ситуация в большей части страны на самом деле гораздо хуже. Всюду царит безработица, малый бизнес ограничен, и в большинстве мест, кроме Куляба и Дангары, питьевая вода и электричество подаются только на пару часов в день.⁴⁵ Большая часть Горного Бадахшана зависит от гуманитарной помощи, и международного содействия развитию, но поддержка в основном сосредоточена на приграничных с Афганистаном территориях. Люди, живущие на высокогорье к северу, превратили свои земли в пустыню в поисках дров для обогрева и приготовления пищи.

Быстрый подъем экономики – наилучшая возможность вытащить основную массу населения из бедности. Это означает, прежде всего, что для прямого и быстрого повышения уровня жизни надо уделять больше внимания сельскому хозяйству и МСП. Большая часть препятствий на этом пути связаны с проблемами управления и вмешательством государства в экономику. Их преодоление должно быть во главе программ борьбы с бедностью. Ключевыми задачами как в Таджикистане, так и во многих развивающихся странах является: управление, здравоохранение, образование, инфраструктура и расширение региональной торговли.

⁴² «ОЧР, 2002: Углубление демократии в разобщенном мире», ПРООН, стр. 172.

⁴³ ООН, «Совместное межведомственное обращение к донорам», ПРООН, стр. 172.

⁴⁴ Интервью МГПК в Душанбе, декабрь 2002.

⁴⁵ Дангара является местом рождения Президента Рахмонова.

III. ПРЕПЯТСТВИЯ РАЗВИТИЮ

A. ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Общеизвестно, что для развития «хорошее управление является, вероятно, наиважнейшим фактором ликвидации бедности и обеспечения [устойчивого] развития.»⁴⁶ С середины 1990-х годов, когда вопросы хорошего управления, и особенно борьбы с коррупцией, стали появляться на повестке дня развития, этот принцип получил широкое признание в теоретических работах ООН, двухсторонних агентствах по развитию и МФИ.

Идея проста. Позволяя общественности большее участие в процессе принятия политических решений, государственные служащие должны отвечать перед своими избирателями и приспособить политику на благо народа в целом; посредством верховенства закона и судебных систем появляется больше возможности преграждать государственную коррупцию и защищать частный бизнес. Эффективные демократические институты обеспечивают механизмы предотвращения конфликтов и недовольств, помогают предоставлять равный доступ к ресурсам. Большая открытость и подотчетность затрудняют коррупцию и рента ориентированное поведение.

Проблема хорошего управления заключается в том, что теоретические подходы не всегда реализуются в политической практике. Частично и потому, что его понятия настолько широки, что их трудно перевести на язык повседневных политических понятий и терминов. В то же время международные агентства по развитию сами не всегда понимают, что хорошее управление является серьезным политическим вопросом, а не просто вопросом более эффективной реорганизации правительства или функционального анализа министерств. Хорошее управление предполагает, что люди, находящиеся у власти лишаются доступа к ресурсам и несомненно, элита будет этому сопротивляться.

ООН выделяет 6 принципов, которые являются фундаментальными для хорошего управления:

- (i) эффективное функционирование законодательной власти и законодательных процессов;
- (ii) избирательная система, которая позволяет всем гражданам, включая уязвимые и социально незащищенные слои, участвовать и влиять на политику правительства и ее осуществление;
- (iii) доступ к правосудию и правам человека через реформирование судебного сектора и обеспечения верховенства закона;
- (iv) доступ к информации для продвижения открытого процесса принятия решений;
- (v) децентрализация и сильная власть на местах для улучшения доступа к социальным услугам, особенно уязвимым и социально незащищенным слоям; и
- (vi) ответственное, доступное и подотчетное общественное администрирование.⁴⁷
- (vii) Во всех этих аспектах Таджикистану предстоит большая работа. Действительно, он занимает последнее место по всем параметрам среди всех семи аналогичных стран СНГ, кроме показателей «гласность и подотчетность,» по которому он опережает Узбекистан.⁴⁸

Некоторый прогресс в этом направлении уже достигнут и работа продолжается; в настоящее время пересматриваются административный, уголовный и гражданский кодексы. Закон о выборах был изменен (хотя существует опасение, что он не совпадает с международными обязательствами Таджикистана). Законодательство по судебной системе также пересматривается. Правительство постепенно децентрализуется.

Однако эти реформы, по сути, не связаны с экономическими реформами. Недавно принятый ДССБ почти не связывает экономические реформы с институциональным развитием. Агентства ООН постепенно отходят от фокуса на гуманитарную помощь, но, несмотря на признание необ-

⁴⁶ ПРООН, «Тематический фонд: Демократическое управление», www.undp.org/governance/docs/TTF-Democratic-Governance.pdf, стр. 1.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Семь стран СНГ, это Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. Джин-Жак Дейтьер «Коррупция в 7 странах СНГ», , стр. 8.

ходимости институционального развития, существуют только ограниченные программы, ориентированные на институциональные проблемы, права человека и реформу управления.

1. Публичность политических решений и оценок

В политической системе сильно доминирует исполнительная власть. Парламент слабо участвует в принятии политических решений и оценок или даже в формулировании бюджета, он попросту играет роль резиновой печати под политическими решениями президента. В ходе выборов Таджикистан не выполнил своих международных обязательств, в избирательном процессе были выявлены серьезные нарушения, такие как нечестные правительственные кампании, давление на кандидатов со стороны оппозиции, и фальсификация результатов.⁴⁹

Растущие возможности общественности и выборных институтов в реальном участии в политике и процессе принятия политических решений, будут положительно воздействовать на хорошее управление и отчетность, и в то же время, сократят воздействие патронажа и клиентализма. Однако институты и механизмы, обеспечивающие участие общественности, слабы. Парламент редко проводит общественные слушания, и редко организует дискуссии в СМИ. Ключевые вопросы, такие как государственные расходы, открыто не обсуждаются. Парламент должен играть важную роль в проверке исполнительной власти, уделяя особое внимание рассмотрению государственных расходов.

Для обеспечения этого парламенту нужны свобода действий и оппозиционные депутаты. Стремление президентской администрации ограничить или воспрепятствовать деятельности оппозиции может показаться обоснованным в краткосрочный период, как средство консолидации политической власти и укрепления политической стабильности. Но в среднесрочной перспективе это может вызвать укрепление ан-

тиконституционной оппозиции, что ослабит поддержку политики правительства.

Критики утверждают, что президент Рахмонов использует присутствие международной анти-террористической коалиции в Таджикистане и в других местах Центральной Азии для того, чтобы консолидировать свою власть и отстранить официального коалиционного партнера правительства, Партию Исламского Возрождения (ПИВТ). Он пытался дискредитировать ПИВТ, намекая на её связи с террористическими или экстремистскими организациями. ПИВТ отрицает подобные связи и открыто заявляет в прессе о своей оппозиции терроризму.

Рахмонов также выдвинул ряд поправок в конституцию. Наибольшую тревогу вызывает предложение снять существующие ограничения на срок президентских полномочий, продлив их еще на семь лет. Теоретически это позволит Рахмонову выдвигаться еще на два срока, начиная с предстоящих выборов 2006 года. Само по себе разрешение занимать президентский пост два срока не содержит противоречий, но для Рахмонова это, вероятно, будет первым шагом узаконить «пожизненное президентство», так как в некоторых других странах Центральной Азии.

В результате международного и внутреннего давления, другое серьезное предложение по реформе, которое могло бы ограничить роль религиозных партий, будет вероятно отменено. Однако было мало конструктивных публичных обсуждений⁵⁰ предложенных поправок в конституцию – особенно касающихся срока президентства. Правительство назначило дату референдума на конец июня 2003 года, и предложило голосование списком, т.е. в одном избирательном бюллетене проголосовать «за» или «против» всех поправок в конституцию сразу. Проведение референдумов в Центральной Азии ассоциируется не столько с демократическим участием, сколько попытками лидеров придать декоративную легитимность авторитарным режимам.

⁴⁹ См. Отчет №30 МГПК-. «Таджикистан: Хрупкий мир», [ICG Asia Report No. 30, "Tajikistan: An Uncertain Peace"], Ош/Брюссель, 24 декабря 2001 года. Информацию по результатам выборов см.. «Заключительный отчет ОБСЕ по парламентским выборам», февраль 2000.

⁵⁰ Бюро ООН по содействию миростроительству в Таджикистане – вместе с Ассоциацией политологов Таджикистана – проводит «периодические политические дискуссионные клубы» по стране. Эти встречи предоставили полезный форум для политических партий по подготовке своей платформы и ознакомления с ней своих избирателей. Однако обсуждения обошли основные вопросы референдума за исключением активных дискуссий по поправкам к вопросам здравоохранения и образования.

2. Доступ к правосудию и правам человека

Как для экономического развития, так и для лучшего соблюдения прав человека, существует острая необходимость в проведении большей работы по верховенству закона, как в судебной реформе, так и в системе правоохранительных органов.⁵¹ Во многих демократических странах, суды отслеживают соблюдение законов; в Таджикистане, суды в основном функционируют как приложение к исполнительной власти. Как в политической, так и в экономической сферах, граждане не имеют доступа к правосудию или защите от власти через суды. Были некоторые улучшения в законодательстве, но как отметил один политик:

Даже если законы хорошие, это ничего не значит, если они не исполняются. Выполнение законов хотя бы на 30 – 40% было бы большим успехом. Больше число людей должно привыкнуть к письменному слову, для того, чтобы законы не лежали просто на полке.⁵²

Как правило, ни предприниматели, ни государственные служащие не знают своих прав или законов. Налоговый кодекс предоставляет определенные права на иск, но большинство населения и инспекторы не знают процедур. Вопросы верховенства закона должны быть усилены в двух направлениях экономической сферы: служащие должны знать процедуры и закон, а частные лица должны знать свои права и механизмы их реализации.

Не стоит ожидать реформирования судебной системы сверху. Самые вероятные улучшения произойдут от давления частного сектора, как это было в России и в других странах. Предприниматели могут на какое-то время получить выгоду от отсутствия верховенства закона, но, в конечном счете, многие из них скорее предпочтут вести свои дела на основе законных контрактов и разрешать споры через суды, чем неформальными средствами.

Слабость законодательства является не только препятствием экономическому развитию, она также отражается в систематических нарушениях прав человека. Применение пыток правоохранительными органами широко распространено, особенно в первые несколько часов или дней задержания для получения признательных показаний. Заключение также часто отказывают в праве на адвоката в начальный период содержания под стражей. Согласно международной правозащитной организации «Хьюман райтс вочч» в 2001 году «пытки со стороны милиции и правоохранительных органов были частыми».⁵³ Переход пенитенциарной системы из ведения Министерства Внутренних Дел (МВД) Министерству Юстиции решит небольшую часть проблемы, поскольку самые значительные злоупотребления происходят в местах предварительного заключения, которые остаются в ведении МВД. Применение в Таджикистане смертной казни происходит обычно в тайне и без соответствующего судебного процесса - это тоже вызвало значительную критику со стороны международного сообщества. В 2002 году Международная Амнистия заключила, что применение смертной казни является «чрезвычайно жестоким и произвольным».⁵⁴ Она также сообщает подробности применяемой милицией жестокости по отношению к подозреваемым и потенциальным свидетелям. Есть много случаев для беспокойства, и группы по правам человека отметили отсутствие внимания госчиновников к случаям жестокости и пыток, употребляемых органами безопасности. Реформа судебного сектора должна распространиться не только на судебную систему, но и на органы безопасности.⁵⁵

Атмосфера ограниченного контроля над милицией и ощущение, которое преобладает у большинства населения, что правоохранительные органы не являются нейтральными, подрывает доверие к власти среди большинства населения. Вывод

⁵¹ См. Отчет № 42, МГПК, «Центральная Азия: реформы правоохранительных органов – проблемы и перспективы», [ICG Asia Report No. 42, “Central Asia: The Politics of Police Reform”], Ош/Брюссель, 10 декабря 2002.

⁵² Интервью МГПК с представителем политической партии, Худжанд, 21 ноября 2002.

⁵³ Human Rights Watch, «Мировой Отчет 2002, Таджикистан» www.hrw.org

⁵⁴ Международная Амнистия, «Таджикистан: смертельные секреты. Смертный приговор по закону и на практике», октябрь 2002.

⁵⁵ См. Отчет № 42, МГПК-Азия, «Центральная Азия: Реформы правоохранительных органов – проблемы и перспективы», [ICG Asia Report No. 42, “Central Asia: The Politics of Police Reform”], Ош/Брюссель, 10 декабря 2002.

представляется ясным: для того, чтобы выжить надо держаться поближе к властям, а не соблюдать закон. Это особенно ощущается в сфере бизнеса. Те, кто имеет связи в правительстве, используют их в бизнесе, в другом случае приходится самим побеспокоиться о стабильности своих дел.

3. Доступ к информации

Доступ к информации и прозрачность является основными факторами хорошего управления, но в Таджикистане они представлены слабо. Правительство все еще считает многие статистические данные секретными, хотя часто за этим скрывается только неспособность организовать их эффективный сбор, также, и страх признания реальной ситуации. Госбюджет, например, не прозрачен, и население его почти не изучает, кроме маленьких объявлений в прессе о его принятии. Нет информации – и соответственно нет открытых общественных обсуждений – приоритетов и уровней финансирования министерств и программ.

Существующие официальные данные и статистические исследования применяются также ограниченно. Используемая Госкомстатом техника в большинстве своем устаревшая. Двойное состояние жизни в Таджикистане также препятствует эффективному сбору данных, поскольку цифры часто не соответствуют реальности. Госкомстат также в целом не получает финансирование для проведения широкого исследования и зависит в первую очередь от отчетов различных государственных ведомств. Местные органы часто завышают свои данные для того, чтобы уклониться от критики ощутимых недостатков. К тому же, некоторые оценки так часто повторяются, что становятся, в конечном счете, «фактом», хотя они не основаны на действительных данных.

Многие международные организации стараются заполнить этот пробел и проводят свои опросы и исследования. Результаты и открытия только косвенным образом сообщаются в государственные органы, и то обычно в качестве цели одной из целей выполнения проекта. Основные выводы и заключения редко когда публикуются и распространяются за пределы организаций. В некоторых случаях это вызвано отсутствием стимулов со стороны правительства, которое хочет скрыть определенные факты; хотя это происходит также по инициативе организаций, которые не желают распространять свои открытия, ввиду конкуренции с другими агентствами.

Даже при наличии информации, только ограниченное количество СМИ может ее распространить. В столице выпускается много газет, но большинство людей не могут позволить покупать их регулярно (даже по цене 20 дирам или 0.06 доллара). Тираж относительно маленький по отношению к числу населения. Многие издаются не более раза в неделю. Большинство районных газет выпускаются только раз в месяц. Сигналы телевидение и радио также доходят не до всех, так как многие люди не имеют приемников (также не всегда подается электроэнергия для их использования). Телевидение и радио наполнены государственными каналами, хотя следует положительно отметить, что в 2002 году начала вещать новая частная радиостанция.⁵⁶

Даже когда и открываются новые теле- и радиостанции, журналисты и редакторы подвергаются запугиванию, унижениям и более худшим вещам. Ситуация несколько улучшилась в 2002 году, но все равно существует политическое давление, и страх насилия.⁵⁷ Необходимо время для развития более свободных СМИ, так как без них не может быть конструктивных и открытых дебатов общественности по вопросам политики.

Без доступа к информации, участие общественности в процессе принятия решений остается ограниченным. Это, в свою очередь, подрывает построение государства и снижает ответственность граждан за государственную политику. Отсутствие информации также создает благоприятные условия для процветания коррупции и незаконных действий. Без значительного давления со стороны общественности, у многих чиновников нет причин для приведения в порядок своих действий.

⁵⁶ Активность СМИ в самом Худжанде и области является исключением. Несколько коммерческих радио и ТВ станций, а также газеты, были конкурентоспособны много лет. Президент Рахмонов опроверг предыдущие решения и издал указ о лицензировании 3 частных компаний в Душанбе в сентябре 2002 года. Одна стала вещать сразу же. В области ТВ не было значительных реформ.

⁵⁷ В феврале 2002 года были найдены взрывчатые вещества около здания основного информационного агентства (а также нескольких НПО), в Худжанде был избит один журналист. 9 журналистов телевидения были арестованы после расследования насильственного призыва на военную службу уклонившихся от призыва в октябре 2002 года. 6 из них были освобождены несколькими днями позже, но 3 были насильственно призваны на военную службу. После лоббирования местными и международными СМИ троим представили пост пресс-служащих.

4. Децентрализация и усиленное местное управление

Стратегия хорошего управления также должна учитывать региональные отличия. Региональная идентичность является важным и сложным фактором в политике Таджикистана. Гражданская война, в основном, была борьбой регионов за власть и финансовые ресурсы. Мирное соглашение делает акцент на региональной политике, сохранив 30% постов в правительстве за Объединенной таджикской оппозиции (ОТО) - конгломерации исламистов и полудемократических сил, которую поддерживало, в основном, население Раштской долины.

Президент Рахмонов также старался умиротворить внутренние интересы (и международного сообщества) заверяя, что более широкие интересы, по меньшей мере, представлены в его администрации. Двое из четырех советников Президента входили в партии оппозиции.⁵⁸ Оба назначения были акцией для кооптации голосов оппозиции. Но в правительстве и аппарате управления преобладают выходцы из Кулябского региона, родины президента. Ходжендцы также представлены, хотя многие аналитики полагают, что они проиграли в процессе мирного соглашения и недостаточно представлены по сравнению с предвоенной ситуацией.⁵⁹

Идентичность очень локализована, и это сильно затрудняет построение государства и нации. Региональные связи остаются сильными даже после внутренней миграции. Мигранты в Душанбе часто живут в общинах земляков по селу и стараются женить сыновей или отдать замуж дочерей за своих же земляков. Смешанные браки – между людьми одного района, но различных сел

– явление необычное, а между различными районами встречаются еще реже.⁶⁰

Регионализм является только частью проблемы. Во-первых, региональные лидеры не всегда представляют интересы своих избирателей.⁶¹ Во-вторых, политические течения гораздо глубже региональной идентичности. Сети клиентуры – состоящие из кланов, региональных связей и сети, основанной на верности/зависимости – часто являются более важным «закулисным механизмом», приводящим в движение политику.

Сети клиентуры для завоевания и сохранения политической конъюнктуры широки и играют большую роль, чем регионализм. Люди в правительстве или занимающие ключевые экономические/предпринимательские посты используют свои должности для направления финансовых ресурсов и инвестиций своим сторонникам (это может быть регион или группа людей), с тем, чтобы обеспечить лояльность. Этому способствует недостаток прозрачности. Кроме этого, покровителям/руководителям нередко дают взятки в виде денег или подарков.

В законах о самоуправлении в сельской местности и городах признается участие общества, но не представляются механизмы для его реализации. Рабочая группа в Душанбе пересматривает законопроект о местном самоуправлении в рамках стратегии сокращения бедности, хотя население принимает в этом слабое участие. Законопроект предусматривает местное управление на уровне хукуматов (областей и районов), джамоатов (округов) и города, но не предусматривает выборы председателей области и районов (только председателей джамоатов).

Ожидается, что законопроект будет принят в середине 2003 года. Тем не менее, он не будет эффективен до тех пор, пока не будет обеспечено большее представительство органов местного самоуправления; даны стимулы для местной промышленности и МСП; предоставлен меха-

⁵⁸ Курбон Васиев, бывший председатель социалистической партии, был назначен советником президента по социальной политике. Рахматилло Зоиров, глава Социально-Демократической партии Таджикистана (СДПР) был назначен советником президента по правовым вопросам. СДПР был первоначально зарегистрирована в 1998 году (под названием «Справедливость и Развитие»); однако, министерство юстиции вскоре отозвало его регистрацию, сославшись на ошибки в списке членов. Партия было повторно зарегистрирована в декабре 2002 года.

⁵⁹ «Абдулладжанов и третья сила», Шахрам Акбарзаде, «Политика компромиссов»: Мирный Процесс в Таджикистане [The Politics of Compromise: The Peace Process in Tajikistan, ACCORD], Камолудин Абдуллаев и Катерин Барнес, АККОРД, Март, 2001.

⁶⁰ Конфиденциальные беседы МГПК, Душанбе, 11 февраля 2003.

⁶¹ «Обсуждать региональное представительство в правительстве трудно. Представитель определенной местности может представлять людей, живущих там, а может и не представлять». Интервью МГПК с международным экспертом, Душанбе, 5 декабря 2002.

низм для его выполнения и повышена прозрачность и подотчетность.

5. Ответственное, доступное и подотчетное государственное управление

Коррупция распространена на всех уровнях: от государственного служащего низшего уровня, требующего взятки для пополнения своей маленькой зарплаты, до высокопоставленных министров, которые получают выгоду от взяток и нелегальных доходов в своих ведомствах. Сети клиентуры, скрепленные нелегальным доходом, ограничивают доступ населения к принятию решений. Люди принимаются на работу на основе их клиентской лояльности, а не по квалификации.

Люди должны покупать свои рабочие места и должности во многих секторах, и назначение рассматривается как форма вознаграждения. Министерские должности стоят до 100,000 долларов США. «Таджикистан испытывает «дикий капитализм. Много людей верят, что если они получают хорошую (государственную) работу, они смогут делать деньги; что продвижение по службе не основано на заслугах» признает высокопоставленный чиновник.⁶²

С коррупцией и взятками нужно бороться на всех уровнях. Повышение зарплат не является единственным ответом, но зарплаты могут – и должны – быть увеличены путем сокращения числа государственных служащих, хотя это нужно сделать осторожно, не допустив превращения этой инициативы в политическую чистку. Служащие получают очень маленькие зарплаты, что неизбежно приводит к коррупции. Как сказал один государственный чиновник:

Как я могу выжить на мою маленькую зарплату? Мне нужно прокормить семью и обстоятельства вынуждают меня сделать это [иметь бизнес]. Только посмотрите на государственных служащих с мобильными телефонами и машинами: как они могут позволить это на свои офици-

альные зарплаты? Они вынуждены брать взятки или заниматься бизнесом.⁶³

Разорвать порочный круг коррупции нелегко, но сама нынешняя система позволяет безнаказанность. Из 13 судей, привлеченных за коррупцию в 2002 году, были осуждены только двое.⁶⁴ Пограничники, таможенники, сотрудники правоохранительных органов и бывший заместитель мэра Душанбе также были осуждены за растрату имущества или злоупотребление властью. За исключением бывшего заместителя мэра, который был осужден на 16 лет, остальным были вынесены сравнительно легкие приговоры.

В январе 2003 года президент Рахмонов отстранил от должности двух министров за коррупцию. Говорят, что одному из них, бывшему министру здравоохранения, предъявляли уголовные обвинения, хотя ни одно из них не было официально вынесено. Однако обычно эти меры наказания используются против политических оппонентов. Поскольку все вовлечены в коррупцию тем или иным образом, уязвимы все. Отдельные примеры наказания ничего не дают для систематических перемен: взяточники только стараются остаться в хороших отношениях с властями.

Помимо большей прозрачности, государственная служба и широкое государственное управление также нуждается в значительных реформах. В Таджикистане насчитывается около 20,000 государственных служащих.⁶⁵ Многие государственные и правительственные сотрудники приняты на работу Управлением государственной службы, которое занимается комплектованием штата правительственных органов, подготавливает схемы зарплат и руководит Институтом повышения квалификации государственных служащих. Но большинство назначений и продвижений по службе основывается на прежней системе клиентуры. Отсутствует единый стандарт для принятия на государственную службу, как, например, экзамены. Постепенная стандартизация правил принятия на работу, инициативы по возведению государственной службы в ранг престижных про-

⁶² Интервью МГПК с высокопоставленным чиновником, Душанбе, февраль 2002.

⁶³ Интервью МГПК с государственным служащим и владельцем бизнеса, Душанбе, февраль 2003 года.

⁶⁴ Интервью МГПК с высокопоставленным государственным служащим, Душанбе, февраль 2002 года.

⁶⁵ Там же.

фессий по праву, а не по возможности извлечения нелегального дохода, и проведение с течением времени выборов на многие должности могли бы нанести удар по системной коррупции.

В. РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Придание лучшей формы правительству немаловажно, хотя оно имеет смысл только если будет отражать стремления нового поколения. Степень социального влияния нового поколения зависит от улучшения в двух секторах, здравоохранении и образовании, а также от решения вопросов трудовой миграции.

Экономическое развитие требует здоровых, хорошо образованных и работоспособных кадров. Гражданская война подорвала систему образования, унесла жизни многих молодых мужчин и вынудила многих покинуть страну. Таджикская интеллигенция, в основном, уехала из страны, что привело к нехватке квалифицированных специалистов в таких секторах, как банковский сектор, медицина и информационные технологии. Многие таджики уехали и по экономическим причинам; трудовая миграция, хотя и является важным источником национального дохода, все же вызывает отток специалистов и рабочей силы.

1. Демографические тенденции

Около 70% населения находится в возрасте до 30 лет.⁶⁶ При высоком уровне безработицы, низкого доступа к образованию и образовательных стандартов, спаде здравоохранения и слабom политическом участии, молодежная среда может оказаться взрывоопасной.

Таджикистан имеет самый высокий уровень роста населения в регионе после Туркменистана.⁶⁷ Население, в настоящее время составляющее 6,3 миллиона людей, по оценочным данным, может увеличиться к 2015 году до 7 мил-

лионов,⁶⁸ государство едва сможет создать для них приличные условия жизни, учитывая его нынешнюю ситуацию. Президент Рахмонов провел кампанию по планированию семьи, но недостаточный доступ к средствам контроля за рождаемостью и социальное давление не позволяют снижать рождаемость, и семьи остаются большими, особенно в сельских районах.⁶⁹

Рост населения замедлился, но это вызвано не стремлением населения к лучшему экономическому положению, женщин к образованию, или знаниями в области планирования семьи. Экономические трудности, с которыми сталкивались большинство домашних хозяйств, и плохое состояние здоровья женщин являются основными причинами спада рождаемости.⁷⁰ Последствия гражданской войны, послевоенная экономическая внутренняя миграция,⁷¹ и крупномасштабная сезонная миграция в Россию и другие страны также способствуют снижению рождаемости в селах.

Однако снижение рождаемости может быть не таким быстрым, как показывают данные. Многие новорожденные не регистрируются. Высокие формальные и неформальные платы в больнице и плата за регистрацию – первоначально около 3 доллара, а теперь сниженная до 1 доллара – привели к тому, что многие дети рождаются дома и не регистрируются. Вследствие высоких расходов на медицинские услуги и плохих условий больниц, женщины предпочитают рожать детей в домашних условиях с помощью акушерок. Без свидетельства о рождении дети не могут получать медицинские услуги и образование, их ожидает мрачное будущее – работа в домашнем хозяйстве или криминальный мир.

⁶⁸ ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала», там же, стр. 164.

⁶⁹ Интервью МГПК с женскими организациями. Куляб, 22 октября 2002 года. Сам президент Рахмонов имеет большую многодетную семью.

⁷⁰ Доступ к контрацептивам не стал фактором снижения рождаемости. Многие женщины просто не имеют доступа к службам репродуктивного здоровья и планирования семьи. Программы гуманитарной помощи в Кулябском районе, например, прекратились несколько лет назад. Вместо этого, женщины прибегают к абортam, как средству контроля над рождаемостью.

⁷¹ В Душанбе зарегистрировано около 600,000 жителей, в то время как их реальное число около 1 миллиона человек.

⁶⁶ «Таджикистан; Отчет по развитию человеческого потенциала, 1999». ПРООН, Душанбе, 1999, стр. 14.

⁶⁷ ВОЗ. «Избранные показатели для Таджикистана, 2000», www.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=TJK&language=english. По данным ПРООН, показатель рождаемости составляет 3.7. «Отчет по развитию человеческого потенциала», там же, стр. 10.

2. Образование

Для того чтобы преуспеть, растущее молодое поколение нуждается в хорошем образовании. В советский период уровень образования был относительно высокий, и грамотность была почти всеобщая. Но в последнее десятилетие система распалась, и охват школьным образованием сократился с почти 100% в 1990 году до 61% в 2001 году.⁷² В одной местности 45% детей регулярно не посещали школу.⁷³ Эксперты предполагают, что неграмотность возросла, хотя это официально не зарегистрировано.⁷⁴ Вопреки потребностям расходы госбюджета на образование составляли только 2% ВВП.⁷⁵ В то время как многим развивающимся странам удается расширить доступ к образованию и повышать грамотность населения, Таджикистан движется в обратную сторону.

Статистические данные по охвату образования неполные. Директора школ скрывают реальный уровень непосещаемости, потому что посещаемость является показателем качества их работы, и они должны показать, что они хорошо работают. Сегодня меньше детей посещают школы, по причинам бедности и плохого качества образования. Дети в сельской местности часто помогают в подсобной работе на ферме и иногда работают на полях или продают сельхозпродукты по обочинам дороги или на базарах. Девочки чаще всего оставляют школу после начальных классов. Хотя образование является официально бесплатным, многие школы собирают плату 3 сомони за ребенка в месяц (1 доллар) для пополнения своих фондов.⁷⁶ В дополнение к неформальной оплате, учащиеся должны покупать учебники и давать учителям маленькие подарки и наличные деньги для получения высоких оценок. В результате многие семьи не могут позволить себе обучать детей в школе, потому что это для них дорого.

Не только ученики бросают учебу, но и учителя уходят из школ. Низкие зарплаты и низкий статус являются основными причинами этого. Школьные учителя в районных центрах зарабатывают примерно 15–20 сомони (5–6,5 дол. США) в месяц.⁷⁷ Учителя в Пенджикенте устроили забастовку в ноябре 2002 года, из-за задержки зарплаты на несколько месяцев. В результате в школах много вакансий. Только в Душанбе из 450 вакансий было укомплектовано 30 мест в 2002 году.⁷⁸ Учителя также часто не являются на работу. В Яванском районе, например, показатель неявки составлял 25%.⁷⁹ Однако, предоставление школьных обедов для учащихся и продовольственное обеспечение учителей повысило посещаемость до 95%.⁸⁰

Для того чтобы компенсировать нехватку учителей, многие школы работают в две смены. Люди без высшего образования также принимаются на работу для заполнения вакансий: из 347 учителей в Балджувонском районе Кулябского региона, только 141 имеют высшее образование.⁸¹ Школы зависят от местных бюджетов, а зарплаты часто выплачиваются с задержкой на республиканском уровне, поэтому местные власти не в состоянии решить проблему утечки кадров. Относительно маленький пакет финансовых льгот, таких как освобождение от социальных налогов и увеличение пенсий может снизить отток учителей. Представитель официальных структур предлагает:

Для работы в сельской местности (и пребывания на местах), учителям нужны льготы. Обеспечение социальной защитой новых учителей, например на 3 года, чтобы они работали в трудных местах, поможет решить проблему нехватки учителей.⁸²

К тому же, следует усилить работу Института повышения квалификации учителей как в Ду-

⁷² ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала», там же, стр. 10.

⁷³ Интервью МГПК с КЭАР интернэшнл, Душанбе, февраль, 2002.

⁷⁴ Интервью МГПК с Юки Моку, Главой Офиса детского фонда ООН (UNICEF), Душанбе, 12 декабря 2002.

⁷⁵ МВФ, «Избранные вопросы и статистика», январь 2003, стр. 79.

⁷⁶ Интервью МГПК в Гарме, 20-23 сентября 2002 года и в Душанбе, декабре 2002.

⁷⁷ Интервью МГПК со школьным директором в Яванском районе, 13 февраля 2003.

⁷⁸ «Школы в столице Таджикистана готовы к следующему школьному году», Азия Плюс, №1072, 27 августа 2002.

⁷⁹ «Влияние школьного питания в Таджикистане», КЭАР интернэшнл, Таджикистан, Проект Поддержки партнерства для образования в Таджикистане, 21 января 2003, Приложение № 4.

⁸⁰ Там же.

⁸¹ «В школах в Балджувонском районе не хватает учителей», Азия Плюс, №213, 7 ноября 2002/

⁸² Интервью МГПК с Джамилей Хисомудиновой, заместителем министра образования по кадровым вопросам. Душанбе, 18 февраля 2003.

шанбе, так и в районах, для обучения учителей новым навыкам для удовлетворения современных требований в образовании.

В школах также не хватает ресурсов. Местные власти ответственны за большую часть их финансовых ресурсов, но без сильной налоговой базы, этого недостаточно. Как отмечено выше, госбюджетное финансирование незначительно и часто доходит с опозданием. Во многих школах нет электричества и отопления в учебные дни, а здания нуждаются в капитальном ремонте. Учебники и другие ресурсы также выдаются в ограниченном количестве.

Университетская система страдает от многих аналогичных проблем, и многие студенты считают, что программы не соответствуют требованиям сегодняшнего дня. Многие факультеты продолжают обучать предметам советского времени, которое не имеют значения и пользы для современной рабочей силы. Студенты экономического факультета получают слабые знания рыночной экономики, курсы по менеджменту и бизнесу очень слабы. Нужны реформы, как по содержанию программ, так и по их структуре. Образовательные стандарты нуждаются в пересмотре, для того, чтобы студенты, будущие работники, могли быть конкурентоспособными по сравнению с другими странами СНГ. Квалификационные и аттестационные комиссии должны быть независимы для повышения справедливости и легитимности стандартов.

При высокой безработице, образование не всегда считается средством для продвижения. Высокая коррупция в системе образования снизила планку стандартов, и профессиональное повышение и продвижение по службе зависит больше от связи с сетью клиентуры. Многие выпускники считают, что у них мало вакансий по специальности, и у них нет перспектив, поэтому они уезжают или работают не по специальности.

3. Здравоохранение

Система здравоохранения находится в плачевном состоянии и сильно зависит от международной помощи. Государственные дотации сильно уменьшились за последние 10 лет, и расходы гос-

бюджета на здравоохранение составляли только 5% ВВП в 1998 году.⁸³ С учетом частных расходов, объем расходов на душу населения эквивалентен 13 долларам.⁸⁴ Такие организации, как «Врачи без границ», «Фармацевты без границ», «Корпус милосердия», МФКК и другие, снабжают медикаментами, оборудованием и другой помощью службы здравоохранения. Министерство здравоохранения с неохотой проводило крупные реформы, но с назначением нового министра, правительство пытается провести коренные реформы, дополненные платной системой здравоохранения, как частью процесса конституционных реформ.⁸⁵

Средняя ежемесячная зарплата медработника упала ниже 5 долларов в 1998 году, что привело к массовому оттоку специалистов.⁸⁶ Оставшиеся же кадры не всегда являются лучшими специалистами. Один житель жаловался: «Если у меня будет аппендицит, я побоюсь посетить доктора. Многие доктора являются слабыми специалистами, так как медуниверситет не может их подготавливать на соответствующем уровне».⁸⁷

Здравоохранение бесплатно, но фактически оно приватизировано, так как низкие инвестиции и зарплаты привели к созданию системы неформальных оплат за услуги. Больные вынуждены не только доплачивать врачам за их услуги, они должны также покупать лекарства, некоторое инструменты, обеспечить себя питанием и уходом. Так как за все услуги нужно платить, обращение за медицинской помощью исключается для большинства семей.

В традиционной системе советского здравоохранения больше внимание уделялось лечению заболеваний, чем профилактике. К тому же, в центре внимания была подготовка специалистов, а не общих практиков для первичной медицинской помощи. Реформа приводилась медленно из-за

⁸³ ПРООН, «Отчет по человеческому развитию», стр. 168.

⁸⁴ Там же, стр. 168.

⁸⁵ Одним из самых важных предложений по реформам в секторе здравоохранения на предстоящем референдуме будет переход к платной системе здравоохранения.

⁸⁶ ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала», стр. 68. С обретением независимости и до 1997 года около 3000 работников здравоохранения оставили свою профессию, и было укомплектовано только 3/4 их состава.

⁸⁷ Интервью МГПК в Душанбе, 26 февраля 2003.

ведомственных и личных интересов внутри Министерства здравоохранения. Так как основной упор делался на подготовке специалистов по узкой специализации, городские жители должны были посетить нескольких врачей для самого простого лечения. Сельские жители обычно имеют доступ только к врачебной амбулатории, в которой работает медсестра, и они направляются для лечения в больницы, которые находятся на далеком расстоянии. В обоих случаях, базовое и специализированное лечение становятся недоступными и дорогими, по причине неэффективности системы и практики фактической оплаты.

В результате распада этой системы появились болезни, которые были давно забыты в Таджикистане. Так, к примеру, распространяются тиф, малярия, туберкулез, дистрофия и болезни, передаваемые водным путем, и это только начало списка, который увеличивается с каждым днем. Эти, и другие болезни как диарея, усугубляются распавшейся инфраструктурой здравоохранения, и снижают продуктивность населения.

Случаи заболеваемости туберкулезом на 100,000 населения составляло к 1998 году 42 случая.⁸⁸ Плохое состояние тюрем ведет к росту болезней, которые потом распространяются среди населения. Рост заболеваемости тифом сильно связан с отсутствием доступа к чистой питьевой воде. Только 51% населения имеет доступ к чистой воде: в Душанбе часты вспышки тифа, так как водопроводная вода не очищается и многие жители вынуждены пользоваться водой из арыков.⁸⁹ В сельской местности многие хозяйства потребляют ирригационную воду, часто загрязненную сточной канализационной водой. Открытые источники воды, арыки и каналы, также являются очагом заболеваемости малярией. С сокращением мер по борьбе с насекомыми, случаи заболеваемости малярией стремительно возросли до 300 на 100,000 населения.⁹⁰

Попытки правительства бороться со вспышками эпидемий были безуспешны. Во время вспышки

тифа в столице в середине 2002 года, бывший министр здравоохранения призвал гуманитарные организации помочь сдержать распространение болезни, но отказался предоставить им информацию о степени серьезности ситуации.⁹¹ Министерство здравоохранения не смогло вовремя проинформировать население, так как государственное телевидение потребовало плату за эфир.⁹²

Другую проблему представляет ВИЧ/СПИД. Уже зарегистрировано более 100 случаев СПИДа, но в реальности этот показатель может быть гораздо выше: по неофициальным данным, около 2000.⁹³ Около 750–1000 ВИЧ-инфицированных были зарегистрированы в 2000 и 2001 годах, что указывает на тенденцию быстрого роста.⁹⁴ Ненадежность тестирования и страх за социальные последствия привели к тому, что многие люди из группы риска просто не прошли тестирование.⁹⁵ Наркоманы более подвержены риску, и поскольку наркомания стремительно растет, ожидается, что ВИЧ-инфицированных станет со временем намного больше, хотя и случаи передачи ВИЧ половым путем также не единичны и число их возрастает с каждым днем.

Многие трудовые мигранты в России также оказались проводниками БППП.⁹⁶ Антиретровирусных препаратов в Таджикистане нет, да и

⁹¹ Интервью МГПК с международной организацией, Душанбе, 2003.

⁹² Информация представлена МГПК международной организацией.

⁹³ Зухра Халимова, Исполнительный Директор, ТФ – ИОО-Фонд Сороса, Душанбе, «Безопасность здравоохранения в Центральной Азии: использование наркотиков, ВИЧ и СПИД», конференция спонсируемая институтом Открытое Общество и МИДом Нидерландов, «Таджикистан: Бомба замедленного действия работает», Институт войны и мира, РСА, № 156, 29 октября 2002.

⁹⁴ Цифры ВИЧ предоставлены Корпусом милосердия, Таджикистан, на основе разных источников, включая АБР, ВБ и беседы с медицинским персоналом в Гарме и Хороге.

⁹⁵ Проверка крови в целом не распространена из-за отсутствия техники и оборудования. В результате, другие болезни, как гепатит, также увеличиваются из-за переливаний крови. «Моя девушка заболела и ей сделали операцию. После этого она заболела гепатитом вследствие переливания крови. Сейчас она в Москве, ищет лучшее лечение». Интервью МГПК, Душанбе, февраля 2003.

⁹⁶ В России возросла заболеваемость ВИЧ/СПИДом. По сведениям Корпуса милосердия в Таджикистане, министерство здравоохранения сообщает, что болезни, переносимые половым путем, такие как гонорея и сифилис стали эпидемией в Таджикистане, где велико число вернувшихся из России мигрантов.

⁸⁸ ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала», стр. 173.

⁸⁹ См. ДССБ, , стр. 5, о статистике по чистой воде . О вспышке тифа см. Институт войны и мира, «Вспышка эпидемии тифа в столице Таджикистана», РСА, №140, 23 августа 2002, .

⁹⁰ ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала», стр. 173.

сами больные не могут позволить их себе. Для предотвращения критической ситуации со СПИДом, необходимо оказать поддержку профилактическим программам, проектам по снижению ущерба, улучшить систему анонимного тестирования, и проводить всестороннюю политику по предотвращению СПИД.

Экстренное внимание нужно привлечь к инфраструктуре здравоохранения Таджикистана для того, чтобы ликвидировать недостатки и предотвратить ее окончательный распад. Отсутствие реформ и коррупция в Министерстве здравоохранения препятствовало улучшению. Новое руководство в министерстве и приверженность правительства к полуприватизированным услугам должна привести к реформам в последующие годы, но социально уязвимые группы продолжают сильно зависеть от международной благотворительности и помощи.

4. Трудовая миграция

Слабая экономика, инфраструктура и институты, отсутствие возможности продвижения по службе и невозможность получения финансового благополучия приводят к другому кризису, который проявляется в форме массовой миграции в поисках трудоустройства

По данным Международной Организации Миграции, более 800,000 жителей уехали в Россию, Казахстан и в другие страны в поисках работы.⁹⁷ По другим данным, около 1,5 миллиона таджиков (из 6 миллионов) покинули страну временно или навсегда. Один российский дипломат отметил, что «даже если в Россию уехали 500,000 – 800,000 мигрантов, то это уже большая доля трудовой силы страны».⁹⁸ Денежные переводы трудовых мигрантов составляют существенную часть теневой экономики Таджикистана, и имеют все возрастающее значение для его формальной экономики. Переводы из России в основном представляют

новую форму субсидий, хотя и в иной, и нерегулируемой форме.

Основным направлением остается Россия, где даже работники неквалифицированного труда могут заработать 200 долларов, что в 10 раз больше, чем может заработать профессионал в Таджикистане. Около 60–70% мигрантов работают на строительстве, с ежемесячной зарплатой около 250 долларов, но которая иногда доходит и до 300–400 долларов.⁹⁹ Сейчас обсуждается, сколько денег на самом деле поступает в Таджикистан, но для многих семей они являются основным источником дохода. Банковские переводы в Таджикистан растут. В январе 2002 года они составили около 2 миллионов долларов из России, а к концу года – 89 миллионов.¹⁰⁰ Поскольку банковские переводы стали практиковаться только в прошлом году, и пока ее услугами многие рабочие не пользуются, реальная цифра поступления дохода в страну может быть в несколько раз больше. Один информированный международный сотрудник подсчитал, что общая сумма может составить 600 миллионов долларов США, что в три раза превышает госбюджет.¹⁰¹

Эти переводы не облагаются налогом, но в министерстве труда и налоговой инспекции уже обсуждаются вопросы регулирования потока прибыльного источника дохода. Налогообложение переводов приведет к тому, что все меньше людей будут пользоваться банковской системой и вернуться к теневой экономике, поэтому сейчас это будет непродуктивно. Другие подходы, такие как освобождение переводов от налогов, вкладываемых в развитие бизнеса – особенно при сочетании с другими инвестиционными стимулами или кредитами – начнут направлять деньги в формальную экономику и содействовать долгосрочному экономическому росту.

Такая крупномасштабная миграция имеет, несомненно, огромное воздействие на политическую стабильность, экономический рост и долгосрочные перспективы развития. Возможное сильное сокращение трудовой миграции приведет к неста-

⁹⁷ Интервью МГПК с Игорем Боском. Душанбе, 14 ноября 2002. Данные о миграции противоречивы. Большинство наблюдателей отмечают, что от 500,000 до 1,5 миллиона уехали их страны в поисках работы.

⁹⁸ Интервью МГПК с Константином Доронкиным, первым секретарем посольства Российской Федерации в Таджикистане, Душанбе, 21 февраля 2003 года. Данные министерства труда показывают, что трудовые ресурсы составляют 3 миллиона. Интервью МГПК, Душанбе, февраль 2003.

⁹⁹ Интервью МГПК с Богшо Лашкарбековым, руководителем региональной общественной организации «Нур», Москва, январь 2003.

¹⁰⁰ Интервью МГПК с Игорем Боском, Главой офиса МОМ, Душанбе, 26 января 2003.

¹⁰¹ Переписка МГПК, ноябрь 2002.

бильности. В число мигрантов входит какое-то число бывших боевиков, а также много молодых людей, которые будут бездействовать по приезду. Мухиддин Кабири, заместитель председателя Партии Исламского Возрождения отметил:

«Трудовая миграция таджиков в Российскую Федерацию, является одним фактором стабильности..... [Возвращение такого большого числа мигрантов] станет катастрофой для экономической и социальной жизни Таджикистана. Трудно представить, что случится ...по возвращении такого большого числа молодых людей, которые обречены на безработицу в своей родной стране.»¹⁰²

Общество убеждено, что возврат мигрантов станет серьезной угрозой социальной и политической стабильности.¹⁰³

После взятия чеченскими боевиками заложников в Московском театре в октябре 2002 года, российское правительство депортировало около 4200 незаконных мигрантов. Хотя из них менее 10% были таджики,¹⁰⁴ в Таджикистане были обеспокоены этими суровыми мерами. Депортация, скорее всего, была для России заверением общественности в мерах по обеспечению безопасности, а не серьезным политическим сдвигом. Мигранты без соответствующих документов или регистрации являются очень дешевой рабочей силой, потому что им платят неофициально, и у них мало прав.

Одним из основных изменений стало введение в России официальной миграционной карты. Этот документ предназначается для регулирования потока трудовых мигрантов, хотя вероятнее всего, это приведет к дальнейшему лишению мигрантов гражданских прав, без возможности обращения за любой защитой. Поток таджикских мигрантов не уменьшится с введением такой карты; просто мигранты будут искать спо-

собы, как обойти эти процедуры и все же ездить в Россию, больше людей будут вытолкнуты на черный рынок труда. Даже и до официального применения карт, подложные документы уже продавались в Худжанде.

Жилищные и рабочие условия экономических мигрантов являются ужасными. Много таджикских граждан в России не имеет соответствующих документов, таких как разрешение на работу и проживание, тем самым легко попадая в разряд жертв эксплуатации. Они часто живут в убогих жилищах, в перенаселенных кварталах, главным образом в общежитиях, или пустых вагонах.¹⁰⁵ Многие жалуются на домогательства со стороны правоохранительных органов и других силовых структур, а также на дискриминацию в целом. Работодатели должны платить 4600 рублей (примерно 145 долларов) за каждого рабочего мигранта, а также гарантировать его обратный билет, но многие удерживают эту плату с самих мигрантов.¹⁰⁶ Работодатели также сами часто удерживают зарплаты.¹⁰⁷ Трудовые мигранты не сообщают об этих нарушениях, так как у них нет на самом деле юридической защиты, и они часто сталкиваются с официальным домогательством и дискриминацией.¹⁰⁸

Таджики часто оказываются жертвами насилия, либо потому, что они были вовлечены в преступную деятельность, или обратились с жалобами на домогательства или оскорбления. Один из таких представителей заявил: «В 2002 году 36 памирцев были убиты. В этом году [2003] уже произошли 4 убийства и погром в деревне Царино».¹⁰⁹ Те, кто накопил деньги, при возвращении домой сталкиваются с домогательствами в течение всей поездки домой, особенно в Казахстане и Узбекистане, со стороны пограничников, таможенников и правоохранительных структур. Их часто вынуждают давать

¹⁰² Лидия Исамова, «Таджикские трудовые мигранты в Москве опасаются погромов», Курьер Таджикистана, 8 ноября 2002, стр. 2.

¹⁰³ Интервью МГПК, Душанбе, ноябрь-декабрь, 2002.

¹⁰⁴ Игорь Барабанов, Начальник отдела внешней трудовой миграции МВД Российской Федерации заявил, что было депортировано только 170 таджиков. Интервью МГПК. Москва, 10 января 2003.

¹⁰⁵ Интервью МГПК с таджикскими мигрантами, Москва, январь 2003.

¹⁰⁶ Интервью МГПК с Абдулмджидом Сурхаковым, Представителем Министерства труда и социальной защиты РФ по вопросам трудовой миграции в РФ, Москва, 9 января 2003.

¹⁰⁷ Интервью МГПК в Москве, 8 января 2003.

¹⁰⁸ Интервью МГПК с Музафаром Зариповым, координатором проекта Фонда Сорос, «Миграция и права», Москва, 4 января 2003

¹⁰⁹ Интервью МГПК с Богшо Лашкарбековым, Главой региональной общественной организации «Нур», Москва, январь 2003.

взятки, на них нападают, воруют их груз и даже насилуют.

Таджикистан и Россия подписали Договор о трудовой миграции, который должен быть ратифицирован Российской Думой прежде чем он войдет в силу. Предполагается, что это будет механизм двухстороннего выполнения соглашений в рамках широких планов СНГ, что обеспечит правовую защиту таджиков. Однако в тексте самого Соглашения реально не отражены механизмы его исполнения.

Хотя в краткосрочном плане трудовая миграция приводит к определенной стабильности в Таджикистане, долгосрочные же ее последствия неясны. Страна теряет талантливые кадры, уезжают именно образованные и наиболее активные. Денежные переводы, как правило, не вкладываются в долгосрочные проекты по получению прибыли, а используются для немедленных нужд потребления. Стимулирующие программы, такие как освобождение от налогов, гранты и кредитные проекты совместного финансирования с низкой процентной ставкой могли бы быть направлены в формальную экономику, на инвестиции малого и среднего бизнеса, легкую промышленность, вместо того, чтобы вкладывать все в микрокредитование и крупномасштабные инвестиционные проекты.

Проблемы миграции, с которыми сталкивается Таджикистан, не являются уникальными. Аналогичные проблемы имеются и в других развивающихся странах, но существует богатый международный опыт достижения баланса между получением дохода при миграции и потерей человеческого капитала. Заслуживает внимание рассмотрение схем защиты трудовых мигрантов и содействие тому, чтобы их переводы стали производительными для долгосрочного развития, а также международных программ по обучению талантливых таджиков в определенных областях, таких как, например, здравоохранение, с последующим возвращением в страну.

Так как Россия является главным местом назначения большинства таджикских мигрантов, следует принять специальные меры для предоставления легального статуса, прав и возможности работать. Миграционная карта только усилит преграды трудовым мигрантам. Нужно принять меры по упрощению регистрационных процедур и снижению их стоимости, что приведет к большему со-

блюдению законов со стороны работодателей. Нужно также принять усилия по расширению возможностей мигрантов на получение регистрации по месту жительства и других официальных документов. Это не только защитит их права, но и введет в формальную экономику на благо всех.

С. НАРКОТИКИ

Ограниченная возможность законного предпринимательства привела к огромному росту теневой экономики, сосредоточенной в первую очередь на торговле наркотиками. Никто на самом деле не знает насколько громаден данный бизнес, хотя международные агентства заявляют, что в него, тем или иным образом, вовлечено до 30% населения.¹¹⁰

Сообщается о внутренних посевах наркотических культур, хотя официально это и не признано, но главным образом торгуют героином и опиумом, полученным из Афганистана, производящим 75% всего героина в мире.¹¹¹ С распадом режима талибов, все отчеты подтверждают рост производства и транзита наркотиков, особенно через страны СНГ. Агентство по контролю за наркотиками при Аппарате Президента сообщило, что в Таджикистане в 2002 году было изъято около 5500 кг наркотических средств.¹¹² Фактически, объем перебрасываемых через границу наркотических веществ, в 10-15 раз больше изымаемого.

Особенно интенсивно торгуют наркотиками вдоль афганской границы. Гуманитарные программы Ага Хана в Горном Бадахшане, направленные на снижение уровня наркобизнеса, зна-

¹¹⁰ Интервью МГПК с международными экспертами, Душанбе, февраль 2003.

¹¹¹ Нэнси Любин, Алекс Клейтс, Игорь Варсегян «Запрет торговли наркотиками в Афганистане и Центральной Азии: Препятствия для международной помощи», Институт Открытое общество, 2002, стр. 4. См. также Отчет № 25, МГПК-Азия, Центральная Азия: Наркотики и конфликт [ICG Asia Report No. 25 "Central Asia: Drugs and Conflict"], Ош/Брюссель, 26 ноября 2001.

¹¹² Интервью МГПК с Хуршнардом Рахматуллаевым, заместителем начальника отдела общественной информации, Агентство по контролю над наркотиками при Президенте РТ, Душанбе, 17 февраля 2003 года. АКН имеет сводные данные по изъятию наркотиков несколькими агентствами, включая российские федеральные пограничные войска, Министерство Государственной Безопасности, Министерство Внутренних Дел и Пограничный Комитет Таджикистана.

чительно улучшили ситуацию.¹¹³ Президент Рахмонов в августе 2002 года посетил близлежащее к Афганистану село Шуробод в Хатлонской области и пригрозил выселить любое село целиком, если хотя бы один житель будет задержан за контрабанду наркотиками. Такие меры, однако, не способствовали подрыву этой индустрии. Доходы от наркоторговли более высоки, чем от выращивания хлопка и картофеля, и вовлекает больше людей, чем какая-либо программа по трудоустройству в этой местности.

Наркоторговля имеет 3 основных негативных воздействия на экономическое развитие:

Во-первых, она подрывает политическую волю на проведение экономических реформ и коррумпирует государственные учреждения. Наркоиндустрия препятствует попыткам улучшения управления или борьбы с коррупцией, поскольку ей выгодно, чтобы государственный потенциал оставался слабым, и она могла свободно осуществляться. По мнению одного ответственного должностного лица, в стране действуют почти 60 организованных преступных групп.¹¹⁴ Связи с органами безопасности на высоком уровне или в правительстве приводят к тому, что главные наркобароны остаются не только неприкосновенными, но и влияют на выработку политики. В результате, интерес к реформам и улучшению независимости и объективности судов отсутствует.

Во-вторых, она вовлекает много простых людей в преступный мир, и отвлекает внимание от занятия законным предпринимательством и сельским хозяйством. В основном арестовывают и изымают наркотики у мелких торговцев, иногда у средних дельцов. Безработица, трудные материальные условия и желание сделать деньги являются основными причинами того, что многие люди прибегают к наркоторговле.¹¹⁵ Часто курьерами стано-

вятся женщины, семьи которых живут впроголодь и другого выхода они для себя не видят. Хотя, ежегодно, наркобизнес приносит миллионы долларов в экономику, все же основная выручка остается в руках нескольких преступных дельцов. Зависимость от прибыльной наркоторговли снижает заинтересованность многих людей в поиске другого долгосрочного источника дохода.

В-третьих, она разрушает здоровье, по мере роста местных наркозависимых. В 2001 году было зарегистрировано около 6000 случаев потребления наркотиков.¹¹⁶ По подсчетам, реальное число наркоманов, по меньшей мере, в 10 раз больше. Результаты исследований дали следующие результаты: 42.5% мужчин-наркоманов и 39.1% женщин-наркоманок стали потреблять наркотики в основном от безделья; 14.9% мужчин-наркоманов и 11% женщин-наркоманок признались, что это для них «единственный выход из положения»¹¹⁷ Высокие потери, в виде сокращения производительности и нагрузки на систему здравоохранения станут растущим бременем для экономики.

Торговля наркотиками препятствует экономическому росту, так как нелегальный доход редко вкладывается в производство, необходимое для долгосрочного и устойчивого экономического развития. Прибыль от наркоторговли не инвестируется в развитие заводов или промышленности. И, конечно же, доходы от этого бизнеса не облагаются налогом. Неформальные «налоги» в форме взяток и выплат опять же обогащают отдельных лиц, а не содействуют общему благу. Большая прибыль от наркобизнеса уходит за пределы страны: остаются только роскошные виллы богатей, иногда рестораны или казино.

Д. ИНФРАСТРУКТУРА

Регионализм Таджикистана обострился вследствие развалившихся средств сообщения, транспорта и связи, это препятствует торговле и не способствуют укреплению жизнестойкости

¹¹³ Это также может быть связано с изменениями производства и транспортных путей в Афганистане, по которым перевозились наркотики в больших количествах через южные маршруты, и повышенной деятельности агентств, вовлеченных в борьбу против наркотиков. Однако личное влияние Ага Хана и зависимость области от гуманитарной помощи сыграли очень большую роль.

¹¹⁴ Интервью МГПК в Душанбе, 2003.

¹¹⁵ В обследовании, проведенном в 2000 году Институтом Открытое Общество в Таджикистане, 98% респондентов ответили, что желание заработать больше денег было основной или одной из причин торговли наркотиками. 96,8% ответили, что безработица была основной или важным фактором нар-

которговли, и 93,4% ответили, что трудные материальные условия стали основными причинами обращения к торговле наркотиками. Таблица 12 «Женщины и наркотики». Институт Открытое Общество, Таджикистан, Душанбе, стр. 12.

¹¹⁶ Интервью МГПК с наркологом, Душанбе 19 сентября 2002.

¹¹⁷ «Основные причины, вынуждающие людей заниматься наркотиками», Таблица 3, «Женщины и наркотики», стр. 12.

государства. Высокие горы отделяют большую часть страны от Душанбе, и в течение полугода дороги остаются непроходимыми. Согдийская область, с относительно развитой промышленностью, остается отрезанной в зимний период от столицы, так как зимой дороги закрыты, и даже летом по ним довольно трудно проехать.¹¹⁸ Добраться до других областных центров также трудно, особенно до отдаленного Горного Бадахшана. Правительство улучшило дорогу, но все же поездка на машине по плохой дороге в ГБАО занимает много времени.

Проблема заключается не только в плохих и непроходимых зимой дорогах; до недавнего времени большое число постов на дорогах было серьезным препятствием для внутренней торговли. До середины 2002 года повсюду на дорогах были разбросаны посты российских пограничников, таджикских пограничников, таможенников, милиции, ГАИ, а иногда и нерегулярных формирований. На каждом посту водителям и пассажирам нужно было показывать свои документы, они подвергались обыску и часто должны были платить взятки или неформальные выплаты за выдуманные нарушения для того, чтобы продолжить свой маршрут. Недавно многие такие посты были устранены, и пассажиры сообщают о гораздо меньших случаях домогательств. Безопасность улучшилась, хотя правительство старается скрыть те тревожные факты, которые на самом деле имеют место. Приграничные с Афганистаном районы, части Горного Бадахшана и Раштской долины остаются местами потенциальной тревоги за безопасность.

Если транспортный сектор находится в разрушенном и запущенном состоянии, то сектор телекоммуникаций еще в большей степени нефункционален. По данным ЕБРР, только 4 из каждых 100 жителей имеют телефоны.¹¹⁹ На 1000 жителей приходится только 36 телефонных линий, этот показатель снизился с 45 в 1990 году. Для сравне-

ния, Россия имеет 200, а Пакистан только 22, но там ситуация улучшилась с 8 в 1990 году.¹²⁰

Телефонная инфраструктура устаревшая, она не модернизировалась после распада Советского Союза, и дозвониться даже внутри столицы проблематично. А связаться с отдаленными районами еще сложнее. Китайская компания устанавливает цифровые телефонные линии в Душанбе, но крупных вложений не ожидается, поскольку население не оплачивает счета, которые довольно низки.

За последние два года расширился доступ к интернету и сотовым телефонам. Стоимость сотовых телефонов остается высокой для населения. С 2000 года растет рынок и конкуренция, функционируют, по меньшей мере, 4 компании. Эти услуги за пределами Душанбе ограничены, и многие международные организации, имеющие проекты или субофисы в регионах, работают с радио и спутниковой связью. Предприниматели и государственные органы пользуются в основном устаревшей телефонной связью или просто встречаются тет-а-тет.

В среднем стоимость круглосуточного подключения к интернету составляет 250 долларов в месяц, и эта цена - одна из самых высоких в мире. Открыты 4 интернет-компании, при этом три из них за последние два года. Появляются также интернет-кафе¹²¹ и их число растет, хотя всего один провайдер имеет фактическую монополию. Интернет остается дорогим для многих жителей, но по мере снижения цен, он станет важным средством связи с внешним миром, а также с другими районами внутри страны.

Эффективные, относительно доступные по ценам услуги телекоммуникации необходимы для того, чтобы обеспечить общение внутри страны, как для работы, так и в личных целях, даже до их подключения в глобальную сеть. Пока страна не подключится к внешнему миру, её внешнеэкономическая деятельность останется ограничен-

¹¹⁸ Правительство пытается построить туннель по дороге в Худжанд для того, чтобы обойти Анзобский перевал высотой в 3400 метров. Строительство продолжается более 15 лет и пока не приближается к завершению. К 1 января 2003 года около 1,3 миллиона долларов США было потрачено на туннель и было построено менее 3000 метров. «Президент Рахмонов проводит собрание по Анзобскому Туннелю», Азия Плюс, №1192, 18 января 2003 года.

¹¹⁹ Данные ЕБРР, www.ebrd.org.

¹²⁰ ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала», стр. 188.

¹²¹ Многие находятся в магазинах, с одним компьютером и одним телефоном, и доход дополняет другой бизнес. Но другие имеют маленькие Интернет-кафе с 3 или 4 компьютерами. Стоимость услуг составляет от 4 до 6 сомони за час. (1.3 - 2 дол. США).

ной, также как и возможности обмена информацией и опытом, и информационная революция будет обходить страну.

Е. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ТОРГОВЛЯ

Трудное географическое расположение Таджикистана осложняется и торговой политикой соседних стран. На севере установились относительно дружеские отношения с Кыргызстаном, хотя нередко имеют место незначительные инциденты вдоль необозначенной границы, да и рынки этих стран скорее конкурируют, чем дополняют друг друга. На востоке нет легкой возможности торгового сотрудничества с Китаем. На западе - Узбекистан, обладающий менее конкурентноспособными рынками и очевидными маршрутами для транзита товара, казалось, мог бы стать самым крупным торговым партнером. Однако он придерживается жесткой политики в отношении границ, что затрудняет торговлю и сотрудничество.

Россия остается все еще важным партнером, хотя торговля значительно снизилась с 46% в 1991 году до 16% в 2001.¹²² Сибирские рынки могут поглотить значительную долю экспорта сельскохозяйственной продукции Таджикистана. Однако есть серьезные препятствия к его расширению. Перевозка товаров по железной дороге затруднена, поскольку основные дороги проходят через Узбекистан вследствие советского планирования; отправка груза по воздушным линиям обходится дорого, провоз по дороге является также проблематичным, из-за плохого состояния дорог и домогательств со стороны правоохранительных органов в соседних странах.

Таджикистан является членом многочисленных альянсов, но ни один из них не дает ему больших преимуществ в региональной торговле. Таможенный Союз, Зона Свободной Торговли и Евразийское Экономическое Сообщество под эгидой СНГ помогли в открытии торговых путей весьма незначительно. Другие центрально-азиатские союзы остались в основном только на бумаге. Недавно созданная Организация по Сотрудничеству стран Центральной Азии все еще не определилась со

своими задачами. Таджикистан является также членом Шанхайской Организации по сотрудничеству, основанной Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Россией и Китаем в 1996 году. Узбекистан присоединился к ней в июне 2001 года. Ее основные законы должны были дать толчок к ускорению региональной торговли, разрешению пограничных споров, но довольно скоро она превратилась лишь в геополитический механизм, направленный в большей степени на решение вопросов безопасности Китая и России, незначительно поддерживая свободную торговлю или региональное экономическое сотрудничество.

В Таджикистане и центрально-азиатских странах, многие заинтересованные круги – политические и экономические – получают выгоду от нехватки такого сотрудничества. Верхний и нижний уровни пограничной службы, таможенники и ГАИ, почти все офицеры правоохранительных органов, торговые и сельскохозяйственные магнаты – это только немногие из тех, кто получают выгоду от такого положения дел. Перевезти наркотики через границы легче, чем фрукты и овощи, в результате все население страдает от закрытости границ и слабой взаимной торговли между странами.

Много было сделано для расширения потенциальных маршрутов на юг к Афганистану, что могло бы стать торговой альтернативой. Северный Афганистан может служить каналом торговли для мелких торговцев фруктами, овощами и другим товаром. Правительство, при содействии Фонда Ага Хана, США и других, строит ряд мостов через реки Пяндж и Аму Дарья, разделяющих Таджикистан и Афганистан. Большим событием стало шумное открытие первого моста около Хорога в ноябре 2002 года. Но для осуществления торговли по этим маршрутам нужно добиться большей стабильности в Афганистане и расширить там рынок сбыта северных товаров.

Недостаток сотрудничества со стороны Узбекистана является самым большим препятствием для роста внешнеэкономической торговли Таджикистана. Узбекское правительство придерживается довольно жесткой линии в региональном сотрудничестве и следует деструктив-

¹²² «Экспорт РТ по странам». Внешнеэкономическая деятельность Таджикистана, Госкомстат, Душанбе, 2002, стр. 21.

ной пограничной и таможенной политике.¹²³ Строгий контроль, с использованием минных полей создает для простых таджиков трудности при пересечении границ в виде необходимости выплаты взяток. Жесткие меры обосновываются властями как действия в интересах безопасности. На Таджикистане это сказалось очень отрицательно и ударило по торговле с третьими странами, так как большинство экспортных путей пролегают через Узбекистан.

IV. ПУТИ ВПЕРЕД

Таджикистану трудно достичь даже своего довоенного уровня жизни и развития. Правительство, международные организации, МФИ, и неправительственные организации, каждый имеет свое собственное мнение о стратегии, необходимой для устойчивого развития национального государства и экономического роста Таджикистана. Но между этими планами мало связи. «У Таджикистана на самом деле нет ни одной общей стратегии развития. Если вы спросите 10 различных международных организаций, какова должна быть стратегия, они все дадут вам различные ответы».¹²⁴

И эта несогласованность усиливается. Некоторые агентства по содействию активизировались в период обретения независимости, многие другие начали работать лишь с сентября 2001 года. По некоторым подсчетам, содействие развитию удвоилось в 2002 году по сравнению с предыдущим годом, вследствие роста внимания доноров к стране после террористической акции в США.¹²⁵ Один дипломат заметил: «Так много [межправительственных организаций и доноров] приезжают в Таджикистан сделать что-либо, но не все имеют хорошо обдуманнные планы».¹²⁶

Никто не знает точно, сколько гуманитарной помощи и помощи развитию поступает в Таджикистан ежегодно, но оказанная внешняя помощь оценивается в более чем 230 миллионов долларов США в 2002 году.¹²⁷ Эта сумма все же намного меньше, чем обещанная донорами по окончанию гражданской войны. Президент Рахмонов пожаловался Генеральному секретарю ООН Кофи Аннуну, что только «крупница» обещанного после подписания Общего Соглашения о мире в 1997 году 1 миллиарда долларов, поступила в Таджикистан к концу 2002 го-

¹²³ См. Отчет №33, МГПК-Азия, «Центральная Азия: Границы и конфликт», [ICG Asia Report No. 33 “Central Asia: Borders Disputes and Conflict Potential”], Ош/Брюссель, 4 апрель 2002.

¹²⁴ Интервью МГПК с международными организациями Душанбе, сентябрь 2002.

¹²⁵ Интервью МГПК с международными организациями, Душанбе, 19 февраля 2003.

¹²⁶ Интервью МГПК с дипломатом, Душанбе, декабрь 2002.

¹²⁷ Интервью МГПК с Эмином Сангиновым, директором Центра по координации внешней помощи при исполнительном аппарате Президента РТ, Душанбе, 3 декабря 2002.

да.¹²⁸ Эмин Сангинов, директор Центра по координации внешней помощи при аппарате Президента, утверждает, что донорские страны обещали 455 миллионов долларов (в основном в виде двухсторонней помощи) на конференции доноров в октябре 2001 года. На май 2002 года, было получено только 233 миллионов долларов США.¹²⁹

Очень мало помощи оказывается напрямую от правительства – правительству, много помощи направляется через НПО или международные агентства. Это частично связано с утверждением многих доноров, что потенциал государственных структур для эффективного размещения помощи ограничен. Учитывая слабый исполнительный потенциал агентств в некоторых областях, и нехватку квалифицированных специалистов в некоторых государственных структурах, необходимо обратить внимание на институциональные перемены и построение потенциала до начала основных финансовых потоков. Но доноры также склонны дожидаться институциональных перемен, а затем вкладывать средства. Долгосрочный характер институциональных перемен значительно сокращает инвестиции в важные сферы, такие как транспортная инфраструктура. Нужны реальные оценки определения степени институциональных перемен, которых можно достичь в краткосрочный период. Затем, для осуществления этой перемены должны быть использованы обязательства по инвестициям.

Вся помощь должна соответствовать общей стратегии, которой придерживается правительство. Ближе всего к такой стратегии находится Документ по Стратегии сокращения бедности (ДССБ), заверченный правительством в июне 2002 года в сотрудничестве с Всемирным Банком.¹³⁰ Стратегия имеет четыре компонента: устойчивый рост, улучшенное правление, лучшее предоставление основных социальных услуг, и

адресная помощь бедному населению. ДССБ также рассматривается многими международными организациями как веха в разработке общей стратегии развития. Это является также важным условием МФВ для выделения концессионного займа Таджикистану.

Существует скептический взгляд предполагающий, что ДССБ был составлен для привлечения потока кредитов МФИ, но он не представляет пригодного плана будущей стратегии. Он был подготовлен без широкого общественного обсуждения, его нужно упростить и вынести на общественное обсуждение. Нужно также больше акцентировать внимание на роль хорошего управления. Хотя в Документе и обсуждается вопрос управления, однако в нем недостаточно специальных программ для решений наиболее серьезных вопросов, включая коррупцию.

Он должен также сосредоточить внимание на достижение устойчивости построения институтов, которые на самом деле могут продвигать долгосрочное развитие. Агентства, выполняющие ДССБ, также нуждаются в более эффективной координации. Первым шагом в этом направлении может стать лучшее сотрудничество между Центром по координации внешней помощи при президенте и отделом по мониторингу сокращения бедности, а также между ними и местной властью.

Важен также темп изменений. Правительство и МФИ подчеркивают, что изменения должны вводиться осторожно; хотя некоторые из его целей могут быть нереалистичными, такой подход частично отражен в ДССБ. Большие цели в краткосрочное время могут обернуться неудачей. Но слишком медленные перемены будут также безуспешными, поскольку население разочаровывается. Жизненно важно найти правильный баланс: цели должны быть трудными, но реалистичными.

ДССБ является успешным началом движения к общей стратегии, но без международной готовности направить действия на серьезные политические изменения, его долгосрочные цели вряд ли найдут отражения в жизни. МГПК полагает, что проблема хорошего управления является ключевым фактором позитивных изменений.

¹²⁸ «Президент Таджикистана жалуется, что обещанные средства не поступили», Азия Плюс, 28 октября 2002.

¹²⁹ «Таджикистан: интервью с директором Центра при правительстве по координации внешней помощи», IRIN, 2 декабря 2002.

¹³⁰ Документ включает 9 секторов: управление макроэкономикой и ростом, государственное управление, социальная защита, образование, здравоохранение, сельское хозяйство, приватизация, труд и расширение частного сектора, транспорт и связь, защита окружающей среды и туризм.

А. ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ

1. Продовольствие и сельское хозяйство

Правительству следует принять срочные меры по диверсификации сельского хозяйства, что повысит производительность и поможет удовлетворить местные нужды в продовольствии. Существуют три приоритетные сферы:

Во-первых, справедливое и честное осуществление земельной реформы и реструктуризация являются жизненно важными для обеспечения доступа бедного населения к плодородной земле. В ходе перестройки, которая по планам завершится к 2005 году, нужно сделать многое для улучшения процесса распределения. Важно обеспечить для всех заинтересованных сторон доступ к информации; фермеры, представители хукуматов и главы бывших совхозов, нуждаются в большей информации о процессе распределения земель. Такая программа как в Кыргызстане, по юридической помощи сельскому населению (Legal Assistance to Rural Citizens – LARC), которая бесплатно предоставляет юридические консультации фермерам,¹³¹ будет полезным орудием повышения осведомленности и прозрачности.

Во-вторых, необходимо возделывать разнообразные культуры для повышения производства продуктов питания и удовлетворения внутренней потребности страны в продовольствии. Это означает уменьшение неофициального государственного давления на фермеров, оказываемого с целью заставить их выращивать хлопок, вопреки их экономическим интересам. Нужны юридические консультации и правовая поддержка фермерских ассоциаций, а также инновационные проекты, позволяющие фермерам выступать в качестве частных реализаторов своего урожая.

В-третьих, фермеры также нуждаются в доступе к кредиту и займам с низкой процентной ставкой через кредитные ассоциации и другие механизмы. Особое внимание должно быть обращено на домашние хозяйства, возглавляемые одиночными женщинами. Такие организации, как Корпус ми-

лосердия (Mercy Corp), КЭАР Интернэшнл (CARE International), Сеть развития Фонда Ага Хана, и За Спасение Детей (Save the Children), выполняют среди прочих и микрокредитные программы. Но охват недостаточен; только 8% фермеров Таджикистана получили кредиты.¹³² Размеры кредитов, в целом остаются маленькими.¹³³ Для предоставления больших кредитов нужно провести лучшее обучение фермеров финансовым вопросам, и помогать им в лоббировании, маркетинге и предпринимательских инициативах.

В-четвертых, продовольственная безопасность должна стоять во главе повестки. Большая часть международной помощи представляет собой продовольственную помощь, и многие семьи все еще нуждаются в ней, особенно семьи с одним родителем. Международные организации работают над уменьшением продовольственной зависимости населения, посредством проведения различных мер, от схемы «продукты питания в обмен на работу» до микро-кредитных проектов. ООН также начинает сосредотачивать свое внимание на развитии: «Основная деятельность ООН сосредоточена на оказании гуманитарной помощи, однако сейчас основное внимание уделяется развитию, при этом одновременно продолжается оказание некоторых видов гуманитарной помощи».¹³⁴

Но основным фактором перехода от гуманитарной помощи к развитию является обеспечение бедного населения землей, и оказание помощи в реабилитации ирригационных сетей для малоплодородных земель. Продовольственная помощь должна предоставляться по мере необходимости, не деформируя рынок и по возможности осуще-

¹³² ДССБ, ук. выше., стр. 25.

¹³³ Микро-кредитные программы предлагают маленький кредит (обычно не больше 200 долларов) маленькой группе людей, обычно хозяйствам, возглавляемыми женщинами и иногда бывшим боевикам – по низкой процентной ставке, или без процента. По успешному возврату кредита, группа может расширяться и получить право на большие займы. Уровень возврата займа высокий, и в большинстве организаций успешная выплата составляет 95 %.

¹³⁴ Интервью МГПК с Мией Сеппо, заместителем Постоянного представителя ПРООН, Душанбе, 7 марта 2003 года. Другие агентства сейчас также меняют направление своей деятельности. Сеть развития ФАХ в Хороге коренным образом сменила гуманитарную помощь на оказание помощи для развития. Многие другие программы сочетают гуманитарные цели с целями содействия развитию.

¹³¹ Основана Швейцарским офисом по сотрудничеству, LARC также совместно финансируется Агентом США по Развитию в северном Кыргызстане.

ствляя закупки продовольствия преимущественно на местном рынке или рынках соседних стран.

Всемирный Банк¹³⁵ и Азиатский Банк Развития занимаются сельскохозяйственными программами.¹³⁶ АБР провел круглый стол по дехканским и сельским хозяйствам в октябре 2002 года, на который были приглашены министры, фермеры, главы фермерских ассоциаций, и хлопковые предприниматели. Хотя план действий по решению проблемы задолженности хлопковых сфер не был разработан, проведение круглого стола все же стало важным первостепенным шагом к открытой дискуссии по этому вопросу. Предстоит составить более конструктивную консультационную программу, с участием компаний занимающихся производством хлопка, которые смогут содействовать реструктуризации долгов хозяйств и других организации, которые смогли бы предоставить тренинги и помогли бы улучшить систему фискальной отчетности фермерских хозяйств.

2. Развитие предпринимательства

Возможности сельского хозяйства по обеспечению экономического роста сами по себе ограничены. Кроме получения урожая следует уделить должное внимание развитию аграрного предпринимательства и легкой индустрии, а также других форм малого и среднего бизнеса. Меры по разви-

тию этого сектора будут воздействовать на развитие предпринимательства, включая инвестиционный климат.

Развитие частного сектора должно стать основной целью для кредитов и займов. Другие инвестиционные стимулы, такие как программы целевого финансирования, также должны обеспечить необходимую помощь. Для роста частного сектора, нужно ограничить число инспекций и упростить процедуры регистрации. Правительству следует ввести единый налог на доходы, вместо нынешней сложной системы отчислений, налогов с оборота продаж и других. МВФ, который стремится повысить налоговые ставки с целью увеличения государственных поступлений, должен принять во внимание, что переход теневой экономики в легальное предпринимательство, вероятнее всего приведет к росту таких поступлений.

Попытки урезать вмешательство государства в частный сектор будут встречать противодействие со стороны тех структур, которые извлекают выгоду от притеснений и домогательств. Главным направлением для пресечения этого является ограничение числа распоряжений, которые должны выполнять МСП. АБР профинансировал Комиссию по реформе законодательства для пересмотра законов, и внесения необходимых поправок. Подобная комиссия может систематически работать над постановлениями по частному сектору для оценки того, продвигают ли они или мешают развитию предпринимательства.

Во-вторых, нужно расширить кредитные схемы, предоставленные международными организациями, для ликвидации разрыва между микрокредитами и крупными инвестиционными программами. Кредитные линии должны также использоваться для улучшения управления, обучения и поддержки ассоциаций предпринимателей. Они могут также включать механизмы защиты компаний, получающих кредиты, от ненужного государственного вмешательства. МФИ и другие организации, предоставляющие кредиты МСП, должны вести переговоры с правительством для того, чтобы открыть независимое агентство, лоббирующее интересы МСП с участием международных организаций.

Такое агентство будет эффективно конкурировать с существующей нелегальной «защитой», оно бу-

¹³⁵ Всемирный Банк является одним из больших доноров, он инвестировал 151 миллион долларов в 11 проектов. Сейчас Банк имеет 13 проектов в Таджикистане, включая проекты по приватизации, реформы образования, здравоохранения, гидроэнергетике и другие. Но на эти проекты повлияла коррупция, и они оказались неэффективными. В ноябре 2001 года президент Рахмонов уволил 2 служащих, замешанных в коррупции проектов Всемирного Банка. Особое беспокойство вызвал проект Всемирного Банка по Сарезскому озеру, из которого исчезла значительная сумма средств. ВБ приостановил транши по проектному займу. Республиканский центр по борьбе с последствиями природных бедствий был вынужден выплатить обратно ВБ сумму, равную в 600,000 долларов США. Проекты ВБ по образованию также оказались подвержены коррупции. Интервью МГПК в Душанбе, январь 2002. Был также проведен обзор деятельности Банка, и была выработана более последовательная стратегия для страны, с упором на развитие общин.

¹³⁶ АБР повысил свой статус постоянной миссии в стране в декабре 2002 года вследствие усиленной деятельности в Центральной Азии. Его сферой внимания были в основном сельское хозяйство, энергетика и транспорт для ускорения перехода страны в рыночную экономику, помощь в пост-конфликтной реабилитации и реконструкции, и реабилитации после природных бедствий. «Стратегия страны и модернизация программ (2003-2005): Таджикистан», АБР, август 2000, стр. 3.

дет предоставлять малому бизнесу горячую линию, юридическую консультацию, возможность лоббирования на высших государственных уровнях, для защиты от бюрократизма на нижнем уровне. Такое агентство можно создать по типу Агентства ООН по наркотикам. ООН оплачивает труд его сотрудников и контролирует его деятельность. Для осуществления этого понадобится активное участие предпринимателей, но в итоге оно сможет стать устойчивым.

Реформы в частном секторе следует проводить параллельно с реформами в банковском и финансовом секторах. Необходим хороший мониторинг и понимание опасности коррупции и патронажа для обеспечения справедливости в распределении кредитов через местные банки. Нужны также новые положения о конфиденциальности банковских счетов с тем, чтобы существующие неформальные финансовые операции могли быть включены в формальный сектор.

Самое важное, у начинающих предпринимателей не должно быть страха перед властями. Должно быть искоренено мнение о том, что только имеющие связи или защиту в правительстве могут делать деньги в бизнесе. Реальные изменения в регулятивной сфере являются лучшим способом для этого, но их нужно связать с общественным пониманием, что ведение бизнеса выгодно не только для отдельной личности, но и для всей страны, и что защита предпринимателей – один из главных вопросов повестки дня правительства.

3. Хорошее управление

Увеличение сельскохозяйственного производства, проведение более справедливой земельной реформы и улучшение условий для предпринимательства являются в основном политическими вопросами. Они касаются центрального вопроса качества работы государства и типа правления, которое население может ожидать.

Нужно расширить демократию, основанную на широком участии и доступе к информации. Исходя из представления о парламенте как институте, подлинным назначением которого является освещение и рассмотрение политики, а не подпись под указами президента, он должен играть гораздо большую роль в обсуждении альтернатив, планов и контроле их выполнения. Расходные статьи бюджета необходимо обсуждать в парламенте и в

СМИ. Учитывая ограниченные ресурсы госбюджета, приоритеты расходов должны быть более четко выражены и отслежены парламентом и общественностью. В рамках технической помощи можно обучить парламент проведению экспертизы финансовых и бюджетных вопросов, увеличение публичных слушаний усилят профессионализм и создадут дополнительные перспективы по различным политическим вопросам.

Децентрализация правительства проблематична из-за опасений, что усиление автономии подорвет центральную власть. Эти страхи нельзя игнорировать: механизмы укрепления центрального управления должны стать частью процесса децентрализации. С другой стороны, местная власть несет ответственность за распространение многих товаров и услуг, и его эффективность будет усилена совершенствованием его подотчетности перед избирателями.

Будущий закон о местном управлении должен повысить координацию местного и центрального правительств, и в то же время уменьшить их дублирование. Далее, местная власть должна участвовать в работе Центра по координации внешней помощи и выполнении стратегии сокращения бедности. И хотя приветствуется вовлечение общин в проекты и программы международных агентств, все же необходим более творческий подход к вовлечению местного управления в эти программы и улучшения работы структур управления на местном уровне. Существует межведомственная рабочая группа по местному управлению, однако процесс ее работы направлен сверху вниз, с малым участием гражданских организаций или даже представителей самой местной власти.

Мало что предпринимается агентствами ООН или другими международными агентствами для поддержки подлинных судебных реформ с целью повышения независимости судов. Также мало внимания уделяется правоохранительным органам. Недостаточно международной поддержки оказывалось инициативам по усилению прозрачности и подотчетности в государственном управлении. Только некоторые агентства по развитию обращаются к проблеме коррупции. Международные сотрудники считают эту проблему очень «щепетильной». Но без инициатив по борьбе с коррупцией, большинство нынешних инициатив по развитию будут бессмысленны. Специальные предложения по борьбе с коррупцией должны быть

внесены в ДССБ, при публичном подтверждении приверженности им со стороны руководства. Предложения должны быть нацелены на системные изменения, а не просто направлены против отдельных лиц.

Таджикистан принял относительно всесторонний Закон «О борьбе с коррупцией» в 1999 году, но реального механизма его осуществления пока не существует. Правительство, совместно с международными донорами, должно составить серьезный и реалистичный план для искоренения самых вопиющих форм коррупции, которые блокируют инициативы по развитию. Президент Рахмонов продвинулся в этом направлении, уволив некоторых высокопоставленных государственных служащих, но это не изменило существующую систему коррупции.

С коррупцией следует бороться в четырех направлениях:

Это, во-первых, *снижение возможностей и мотивов рентной ориентации*. Это тщательный пересмотр постановлений и распоряжений и избавление от многих пунктов, по которым государственные служащие имеют возможность получения выгоды от своей должности. Во многих случаях, это включает сокращение ненужных постановлений, как, например, тех, которые обуславливают вмешательство государства в частный бизнес в больших масштабах. Это может также означать увеличение зарплат для основных сотрудников, с тем, чтобы у них не было необходимости участвовать в коррупции, в целях обеспечения нормального уровня жизни. Интеграция сотрудников министерств в международные проекты, с соразмерными финансовым вознаграждением, также поддержит их и уменьшит соблазн нецелевого использования фондов. Подготовка национального плана действий против коррупции, включая законодательство, которое отвечает требованиям Организации экономического сотрудничества и развития, также создаст необходимые рамки для борьбы с коррупцией.

Во-вторых, *улучшение сбора и предоставления информации, мониторинг и механизм подотчетности процессов*. Правительству следует улучшить деятельность в предоставлении информации и дать большую свободу СМИ. Международные агентства должны рассмотреть возможность открытия независимого финансового агентства, которое будет контролировать или отслеживать вы-

полнение проектов доноров/МФИ, включая в свой обзор министерства и местные власти. Прикрепление международного советника в отдельные министерства, генерирующие фонды, может отчасти препятствовать самым неприкрытым взяткам, и способствовать подготовке и осуществлению более прозрачных бухгалтерских процедур отчетности, а также поможет выявить более очевидные формы злоупотребления фондами.

Готовность международных доноров и агентств решать эту проблему, при необходимости обращаясь к общественности, послужит необходимым сдерживающим фактором явным формам коррупции. Более открытые СМИ и большее участие общества в политической жизни также могут воспрепятствовать коррумпированным чиновникам

В-третьих, *снижение степени произвольности в действиях государственных служащих*. Правительственные чиновники имеют слишком большие полномочия в решении вопросов, от размещения земель до трудоустройства на гражданскую службу, на основе клиенталистских связей или взяток. Можно ограничить эти действия посредством разработки процедур государственного найма и стандартов гражданской службы; государственного экзамена для студентов университетов независимыми комиссиями; созданием технических комиссий, которые разделят землю строго по правилам, а не по усмотрению местной власти.

Каждое направление требует различного подхода и особых форм. Просто назвать комиссию «независимой» не имеет смысла: важно понимание того, как сбалансировать интересы в таких органах и предотвратить их вовлеченность в клиентальные связи и коррупцию, с которыми они призваны бороться.

В-четвертых, *предпринять шаги и положить конец безнаказанности тех, кто вовлечен в коррупцию*. Это означает улучшение эффективности судебной системы, включая полицию, прокуратуру и суды. Применение карательных мер против мелкой коррупции, однако не должно рассматриваться как основная цель, пока не будут созданы условия, при которых врачи, например, получали бы приличную зарплату. Судебный сектор должен быть независимым, чтобы вести борьбу с крупной коррупцией. Но для этого необходимы долгосрочные обязательства

по обеспечению его независимости и невозможности использования в борьбе против политических оппонентов.

В международной практике имеется богатый опыт борьбы с коррупцией, но в Таджикистане эта тема остается запретной в дискуссиях о развитии страны. Наряду с тем, что наличествует продвижение в направлении большего участия правительства в развитии, институциональном строительстве и хорошем управлении, должно быть и большое стремление в международном сообществе открыто обсуждать вопросы коррупции и предпринять конкретные действия, в том числе политические, для борьбы с ней.

4. Образование

Пристальное внимание на сфере образования должно стать частью всех долгосрочных планов. Ряд агентств уже занято этим. Среди МФИ лидирующую роль играет Всемирный Банк, но их дорогостоящие проекты слишком увязли в коррупции, чтобы быть эффективными.¹³⁷ Несколько других международных организаций выполняют проекты по восстановлению школ, особенно в местах, сильно пострадавших от гражданской войны. Процесс выбора школ для восстановления не скоординирован: каждая организация имеет различные критерии отбора. Обмен информацией и координация под руководством независимого органа могло бы восполнить пробелы в проектах, и сократить дублирование, одновременно оказав помощь министерству образования в планировании.

В то время как, межведомственное агентство ООН Консолидейтед Аппиал (Consolidated Appeal) предоставило продовольственной помощи на 63 миллиона долларов, скромный проект Детского фонда ООН (UNICEF) по расширению доступа к образованию не получил финансирования в 2002 году. Следующий запрос в 2003 году об обеспечении учебниками, одеждой школьников и основной инфраструктуры, включая, парты; был нацелен на оказание помощи 300 самым пострадавшим школам в Хатлонской

области и в Раштской долине. Некоторые обращения за помощью остаются без ответа, поскольку доноры предпочитают продовольственную помощь, эффект которой проявляется сразу, долгосрочным проектам, результаты которых проявляются в отдаленной перспективе, каковыми являются проекты по образованию и здравоохранению.¹³⁸

Правительство должно оказать образованию больше поддержки. Президент Рахмонов установил квоту на поступление в университет Душанбе девушек из дальних регионов, поощряя их к завершению учебы и продолжению обучения в университетах. К сожалению, реализация часто была безуспешной, так как главы местных администраций сами были ответственны за отбор кандидатур в своих районах. Многие отбирают своих родственниц или дочерей друзей или же берут взятки с семей до 100 долларов за престижные факультеты, например, юридические.¹³⁹ Низкая стипендия – 2.5 сомони в месяц – никоим образом не достаточна для студентов, обучающихся в Душанбе. Сотрудник международной организации отметил, что «система квот усиливает пагубную систему направления девушек-студенток в менее престижные сферы обучения».¹⁴⁰

Необходимо предпринимать не только символические жесты. План полномасштабной реабилитации образования, подготовленный совместно правительственными и международными агентствами, может завоевать донорскую поддержку, если приоритеты будут реальными. Этот план может, по крайней мере, координировать существующие усилия и направить помощь туда, где она более всего необходима.

5. Здравоохранение

Система здравоохранения должна быть перенацелена на предупреждение болезней, а не на их лечение. Это не только обеспечит лучшую сис-

¹³⁷ Сообщалось, что многие школы в рамках программы по реабилитации не получили должного ремонта. В новой стратегии Всемирный Банк подчеркивает повышенное участие общины в развитии образования.

¹³⁸ Интервью МГПК в Душанбе.

¹³⁹ Интервью МГПК в сентябре 2002.

¹⁴⁰ Интервью МГПК с Симоном Троллером, сотрудником по гендерным вопросам, Центр ОБСЕ в Душанбе, март 2003. ОБСЕ выполняло проект в Раштской долине для поощрения девушек-студенток, с тем, чтобы они воспользовались возможностью образования, и чтобы система отбора стала более прозрачной.

тему здравоохранения, но также повысит эффективность снижением затрат и дублирования. Финансирование является основой любой действующей системы здравоохранения. Правительство продвигается вперед к более прозрачной и справедливой системе оплаты, предлагая поправки в Конституцию, которые будут внесены после референдума в июне 2003 года. Есть два предостережения: персоналу необходимы достаточные компенсации во избежание коррупции, которая служит дополнением установленной оплаты, и должна быть обеспечена поддержка очень бедного населения, основанная на надежной оценке потребностей.

Необходимо предпринять усилия по борьбе с такими болезнями, как малярия, туберкулез, ВИЧ/СПИД, которые быстро распространяются. Усилия должны сосредоточиться на информировании общественности и предотвращении условий, при которых может вспыхнуть эпидемия. Важно также принять меры по обеспечению населения чистой водой и предпринять санитарные меры по сокращения вспышек болезней, вызванных бедностью.

6. Инфраструктура и торговля

Телекоммуникации и дороги должны быть в центре внимания программ по реабилитации инфраструктуры. Нежелание МФИ инвестировать в транспортную и другую инфраструктуру можно понять, принимая во внимание коррупцию, слабый потенциал этих секторов, трудности обеспечения долгосрочной поддержки и коммерческой устойчивости таких проектов. Но новая и восстановленная инфраструктура является жизненно важной для страны. Основные инвестиционные обязательства могут быть предложены в обмен на проведение государственных реформ процедуры закупок, приватизации некоторых государственных агентств, и большее местное участие в транспортной инфраструктуре.

Инвестиции в эти сектора продвинули торговлю и коммерцию, и одновременно крепче свяжут регионы страны воедино – что важно для укрепления государства. Это также может быть связано с потенциальными проектами по региональной торговле. Экономический рост может быть достигнут только посредством экспорта и торговли, учитывая объем внутреннего рынка страны. Относительно свободный торговый режим Таджикистана

следует поощрять инвестициями, направленными на создание региональной инфраструктуры.

Международные организации, такие как ООН, АБР, а также программа ЕС ТАСИС (TACIS), работали в регионе и провели ряд мероприятий по расширению торговых и транспортных связей. В рамках проекта ПРООН «Шелковый Путь» регулярно встречаются делегации 5 стран Центральной Азии, Китая, России и других для разработки политики, предназначенной для согласования таможенных правил и продвижения регионального сотрудничества, торговых и транспортных связей. Кроме этого, ТАСИС также предоставляет помощь транспортному сектору в рамках Транспортного проекта «Транспортный коридор Европа–Кавказ–Азия», имеющий схожие цели и предназначенный для усиления торговли между Востоком и Западом и коммуникаций посредством развития инфраструктуры (автомобильных дорог, железной дороги, телекоммуникаций) и стандартизации таможенных процедур.

На сегодняшний день, все эти грандиозные планы не продвинулись вперед, натолкнувшись на сопротивление Узбекистана и Туркменистана. Их отношение к региональной торговле сделало почти нереальными соглашения по вопросам пограничных процедур, общих налоговых положений и других аспектов сотрудничества. Международное сообщество должно рассматривать региональную торговлю и инфраструктуру более широко, включив в их рамки Афганистан, Пакистан, Иран, а также Китай и Россию.

Транспортный коридор Европа-Азия-Кавказ должен быть запущен без политических ограничений, оставивших Иран и Россию вне соглашения. Для Таджикистана более приемлемо улучшить связи на севере с Казахстаном и Россией, а на юге – с Афганистаном и Пакистаном. Если Узбекистан не хочет соглашаться на общие налоговые процедуры, международное сообщество должно рассмотреть другие потенциальные маршруты через Таджикистан и южный Кыргызстан до Бишкека, Алматы и далее в Россию.

Это даст двойную выгоду, укрепив коммуникации внутри Таджикистана, с Худжандом, и поддержав хрупкую систему коммуникаций Баткентского района Кыргызстана новой системой связи и новыми экономическими перспективами. На юге больше дорог к Кундузу и Северно-

му Афганистану позволят Таджикистану расширить выгодную торговлю с Пакистаном. Идея новой магистрали Москва - Кабул может и не устраивать геополитиков США, но это даст Таджикистану шанс вновь завоевать свое место на региональных торговых маршрутах.

Все эти предложения технически осуществимы, несмотря на тяжелые условия местности, но это потребует больших финансовых инвестиций и политических обязательств. Значительные проекты по инфраструктуре менее популярны среди доноров, чем развитие общин или микрокредитование, но именно малоимущее население страдает от плохих дорог и вымогательств пограничников.

Развитие сектора телекоммуникаций (и информационных технологий) было признано ООН и другими организациями инструментом по смягчению бедности.¹⁴¹ Расширение индустрии мобильной связи будет полезным для инфраструктуры связи Таджикистана. Охват страны спутниковой связью и антеннами может быть более рентабельным, чем установка наземных линий. Сельские общины могут использовать микрокредитные схемы для предоставления услуг мобильной телефонной связи в своих районах, при наличии инфраструктуры, в проектах, подобных проекту сельской телефонной связи в Бангладеш, финансируемому Грамин Банком.¹⁴²

7. Наркотики

Остановить наркоторговлю важно как для развития, так и для политической стабильности. Это требует, однако, более комплексного подхода, чем просто запрет.

Правоохранительные и пограничные органы играют важную роль, но следует обратиться и к другим секторам. Информированность общества и знания об опасности наркоторговли должны быть усилены: много жителей отдаленных сельских общин попросту не осведомлены об опасностях наркобизнеса. Они не в состоянии дать оценку наркобизнеса и выгод легкой прибыли. К тому же, программы по получению

альтернативной законной прибыли должны выполняться в пограничных районах и транзитных маршрутах, особенно на юге Хатлонской области. Микро-кредитные схемы и схемы получения дохода также способствуют тому, чтобы население отошло от наркобизнеса и стало заниматься деятельностью, приносящей законный доход. И, наконец, антикоррупционные меры в государственных и правоохранительных органах дают двойное преимущество: усиливают борьбу против наркоторговцев и устраняют из государственных структур их защитников или участников.

В. НАПРАВЛЕНИЕ ПОМОЩИ

Доноры бурно обсуждают вопрос, как направлять помощь: через государственные структуры, НПО или через альтернативные структуры в проектах по мобилизации общин. Первоначальная опора на НПО в этих целях привела к обеспокоенности ввиду нехватки институционального развития и устойчивости проектов. Агентство США по международному развитию (USAID) является одним из тех, которое перешло от опоры на НПО к построению потенциала в государственных структурах.

Многие агентства также занимаются созданием групп развития внутри общин или добровольных организаций, которые затем определяют приоритеты в проектах реабилитации и отвечают за их осуществление. Общинные организации являются микро моделью деревень или округа, хотя должны быть предприняты специальные усилия для обеспечения представительства лишенных прав и социально уязвимых групп. Степень участия местного правительства в таких инициативах общин может быть разной: например, ПРООН поощряет высокую степень участия, а в проектах Ага Хана она меньше.

Большая поддержка гуманитарных НПО предоставляется на местном уровне и часто без прямого участия местного правительства.¹⁴³ Многие госу-

¹⁴¹ ПРООН, «Отчет по развитию человеческого потенциала». Там же.

¹⁴² www.grameen-info.org/gtelecom/indeex.html

¹⁴³ Хотя большинство организаций сначала получают согласие председателя хукумата, и некоторые служащие могут участвовать в процессе принятия решений, в итоге международные НПО сами, а не местные власти, строят мост или восстанавливают школу, обеспечивающую потребности общины.

дарственные институты были просто слишком слабы для того, чтобы принимать вклады крупных гуманитарных организаций, и боязнь коррупции местных властей подсказывала многим агентствам по возможности обходить участие местных властей. Однако, по мере продвижения Таджикистана в направлении развития, правительство должно постепенно вовлекаться к работе с населением. Невовлеченность местной власти в осуществление проектов может ослабить потенциал развития и институциональное строительство в сообществах, получающих помощь.

Без партнерства международных организаций с местными властями невозможен обмен информацией и передача «ноу-хау», необходимые для долгосрочной устойчивости. Неучастие местных структур власти в проектах, уменьшает меру их ответственности перед населением и снижает возможность давления на них. Международным агентствам чаще легче работать напрямую с населением или через послушные НПО, но важно думать и об их устойчивости после завершения проектов и прекращения международного участия.

Помощь следует направлять в общины таким образом, чтобы не усугубить существующие трудности. Внезапные потоки денежной помощи могут на самом деле углубить очаги напряжения, а не смягчить их. Так как доступ к кредиту или другим финансовым вкладам всегда является желанным активом, местные группы могут использовать их для того, чтобы захватить влияние. Критерии при создании местных инициативных групп должны также учитывать этот фактор, иначе равный доступ к ресурсам становится невозможен.

В первую очередь правительство должно отреагировать на обеспокоенность международных организаций по поводу коррупции и бездействия. Президент Рахмонов попытался сделать шаги в противодействии этим проблемам. Несомненно, президент испытывает политическое давление, учитывая сложный характер политической системы и компромиссный характер доступа к ресурсам в постконфликтном урегулировании. Но проведение более жесткой политики по отношению к государственной коррупции в международно-финансируемых программах, по меньшей мере, представляется возможным. Однако МФИ также должны пересмотреть свои процедуры по мониторингу и добиться лучшего понимания интересов тех, кто вовлечен в политическую систему.

Несмотря на проблемы, сообщество по развитию понимает, что лучшее сотрудничество с государственными структурами является важным не только с точки зрения обеспечения развития, но и в качестве составляющей самого развития.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полноценный экономический рост в Таджикистане опирается в первую очередь на два ключевых фактора: рост производительности в сельском хозяйстве, либерализацию и поддержку частного сектора для развития МСП и легкой промышленности. Для их усиления проводятся реформы по реструктуризации экономики и реабилитации инфраструктуры страны, а также усиливается верховенство закона и ведется борьба с коррупцией посредством осуществления хорошего управления. Реабилитация социального сектора – в особенности здравоохранения и образования – является ключевым фактором долгосрочного роста.

Процесс реформ сдерживают масштабная теневая экономика, коррупция, миграция и торговля наркотиками. Реформы и международная помощь должны быть направлены на ликвидацию этих преград, следует также расширять участие как государственного, так и частного секторов в процессе развития.

Приоритетами финансирования международным сообществом должны стать поддержка образования – как в виде реформ, так и восстановления инфраструктуры, а также реформа здравоохранения и доступность для социально незащищенного населения новой системы платной медицины.

Наркоторговля и трудовая миграция частично снизятся при росте экономических возможностей и наличии ответственной и подотчетной государственной структуры. Таким образом, компоненты построения потенциала и институтов должны быть включены во все программы для повышения отчетности, прозрачности и ответственности, а также для предоставления механизмов для обеспечения гражданам доступа и участия в принятии решений, которые влияют на их жизнь и благополучие.

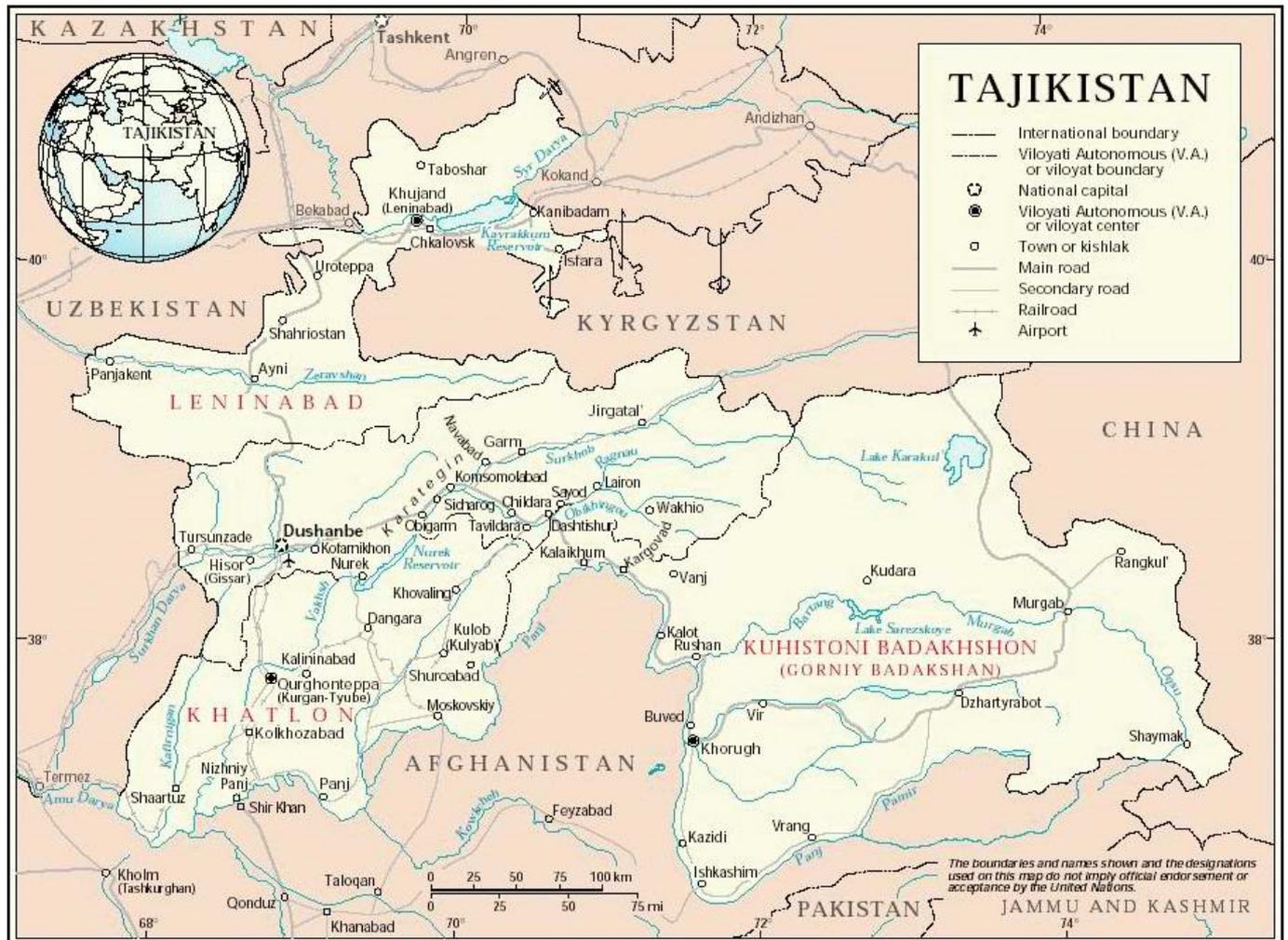
Международное сообщество должно также выделять больше ресурсов и проявлять большую приверженность совершенствованию управления, включая политическое участие; верховенство закона и права человека; доступ к информации; более ответственное и эффективное местное управление; более эффективные и менее коррумпированные государственные структуры.

В международном сообществе существуют пессимистические оценки, что ситуация в Таджикистане будет только ухудшаться, что приверженность правительства изменениям не является достаточной для управления внешней помощью, и что коррупцию на высоком уровне невозможно остановить. Но в правительстве достаточно людей, признающих необходимость другого подхода, и многие проблемы возникают по вине международного сообщества, которое иногда умалчивает о коррупции или политических злоупотреблениях, предпочитая сохранить позицию своего агентства и избежать нелестной огласки. Подходящим моментом для изменения некоторых таких тенденций может стать встреча Консультативной групп Всемирного Банка в Душанбе в мае 2003 года.

Нужен более открытый диалог, особенно среди международных организаций, которые мало критичны в отношении правительства и часто не понимают политического контекста, в котором они работают. Перемены, в конце концов, зависят от правительства, продвигающего столь необходимые реформы, но и международное сообщество должно играть роль не только донора но и поощрять политические перемены, которые создадут со временем необходимый климат устойчивому развитию и росту стабильной экономики и государства.

Ош/Брюссель, 24 апреля 2003 года

ПРИЛОЖЕНИЕ А КАРТА ТАДЖИКИСТАНА



ПРИЛОЖЕНИЕ Б

О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРУППЕ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КРИЗИСОВ

Международная Группа по Предотвращению Кризисов (МГПК) - это некоммерческая частная международная организация, насчитывающая более 90 сотрудников на пяти континентах. Она создана для укрепления способности международного сообщества прогнозировать, понимать и действовать в целях предотвращения и сдерживания конфликтов

Методология МГПК основана на проведении исследований на местах. Группы политических аналитиков, находящиеся в тех странах где существует опасность кризиса, собирают информацию из широкого диапазона источников, оценивают местные условия и производят регулярные аналитические отчеты, содержащие практические рекомендации адресованные международным деятелям и организациям, ответственным за принятие ключевых решений.

Отчеты и брифинги МГПК представляются должностным лицам в министерствах иностранных дел и международных организациях. Они также доступны широкой публике через сайт организации по адресу www.crisisweb.org. Организация тесно сотрудничает с правительствами и прессой с целью выдвинуть на первый план ключевые вопросы, определенные посредством работы на местах, и получить поддержку для своих политических предписаний.

Совет МГПК, в который входят видные политические деятели, дипломаты, бизнесмены и представители средств массовой информации, также способствует тому чтобы отчеты МГПК и рекомендации получили должное внимание от лиц, которые занимаются политическими вопросами во всем мире. Бывший Президент Финляндии Марти Ахтисаари является председателем Совета МГПК; Гарет Эванс, бывший министр иностранных дел Австралии, в январе 2000 г. стал Президентом МГПК.

Международная штаб-квартира МГПК расположена в Брюсселе, а представительства – в Вашингтоне, Нью-Йорке, Лондоне и в Москве. В настоящее время организация имеет тринадцать представительств на местах (в Аммане, Белграде, Боготе, , Каире, Фритауне, Исламабаде, Джакарте, Катманду, Найроби, Оше, Приштине, Сараево, и в Тбилиси). Ана-

литики организации работают в более чем 30 подверженных кризисам странах на четырех континентах. В Африке – это Бурунди, Руанда, Демократическая Республика Конго, Сьерра Леоне, Либерия, Гвинея, Эфиопия, Эритрея, Сомали, Судан, Уганда и Зимбабве; в Азии – Индонезия, Мьянмар, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Пакистан, Афганистан и Кашмир; в Европе – Албания, Босния, Косово, Македония, Черногория и Сербия; на Ближнем Востоке – весь регион от Северной Африки до Ирана; в Латинской Америке – Колумбия.

МГПК привлекает финансовые средства правительств, благотворительных фондов, компаний и индивидуальных доноров. В настоящее время средства предоставляют следующие государственные структуры: Австралийское Агентство Международного Развития, Федеральное Министерство Иностранных Дел Австрии, Отдел Иностранных Дел и Внешней Торговли Канады, Агентство Международного Развития Канады, Королевское Министерство Иностранных Дел Дании, Министерство Иностранных Дел Финляндии, Министерство Иностранных Дел Франции, Министерство Иностранных Дел Германии, Отдел Иностранных Дел Ирландии, Агентство Международного Сотрудничества Японии, Министерство Иностранных Дел Люксембурга, Королевское Министерство Иностранных Дел Норвегии, Министерство Иностранных Дел Швеции, Федеральный отдел Иностранных дел Швейцарии, Министерство Иностранных Дел Китайской Республики (Тайвань), Отдел Международного Развития Соединенного Королевства, Агентство Международного Развития США.

Среди фондов и доноров частного сектора – Атлантик Филантропиз, Нью-Йоркская Корпорация Карнеги, Фонд Форда, Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Фонд Уильяма и Флоры Хьюлеттов, Фонд Генри Люса, Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макауртуров, Фонд Джона Мёрка, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Институт "Открытое Общество", Фонд Плаушерс, Трест Сигрид Раузинг, Фонд Мира Сасакавы, Фонд Сарло, Институт Мира США и Фонд Ориенте.

Октябрь 2003

Дальнейшую информацию о МГПК можно получить на нашем веб-сайте: www.crisisweb.org