



Оценка сотрудничества Европейского Союза с Республикой Таджикистан

Июнь 2022 года

Озеро Яшикуль

Эта оценка является всеобъемлющей и независимой оценкой сотрудничества Европейского союза (ЕС) с Республикой Таджикистан в целях развития, охватывающая 2014–2020 годы. Она нацелена на выявление основных уроков и выработку рекомендаций в целях совершенствования стратегий, программ и осуществления текущих и будущих мероприятий.

В рамках оценки особое внимание уделяется приоритетным направлениям деятельности, определенным в Многолетней индикативной программе (МИП) на 2014 - 2020 годы: Развитие сельской местности, здравоохранение и образование. Однако, тематический охват не ограничивается этими тремя секторами. Он также включает связанную с COVID-19 поддержку в целях смягчения последствий пандемии, а также сквозные вопросы, такие, как права человека, гендерное равенство, климатический кризис и экологические проблемы, и конфликтная чувствительность.

Сотрудничество ЕС в целях развития

Сотрудничество ЕС с Таджикистаном не может быть отделено от регионального сотрудничества ЕС в Центральной Азии. Его геополитическое положение и роль в региональной безопасности и стабильности являются первоочередными интересами ЕС и СЧ ЕС. ЕС и Таджикистан имеют давние отношения, основанные на глубоком взаимном интересе и руководящиеся Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое было подписано в 2004 году и вступило в силу в 2010 году. ЕС был одним из немногих доноров, активно поддерживающих эту страну в ее стремлении к созданию демократических институтов и укреплению рыночной экономики. ЕС и его страны-члены (СЧ ЕС) предоставляют Таджикистану 40% от общего объема глобальной помощи в целях развития.

Методологический подход

Оценка основана на смешанном методологическом подходе, включающем как количественные, так и качественные механизмы и методы. Для триангуляции¹ собранной информации были систематически использованы многочисленные источники. В целом было изучено более 2000 документов, было посещение 12 проектных мероприятий в трех районах и опрошено более 100 человек.

Пандемия COVID-19 создала дополнительные сложности при проведении оценки. Однако оценочная группа считает, что это не оказало существенного влияния на качество собранных данных. Наиболее серьезным ограничением было получение доступа к достоверным статистическим данным по секторам здравоохранения и образования от Правительства Республики Таджикистан.

¹ Измерение одного и того же показателя с помощью не менее чем трёх методов с целью независимого подтверждения результатов.

Ключевые цифры / МИП 2014-2020

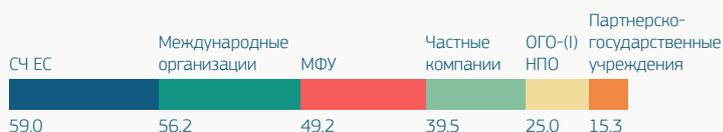
Договорная сумма на сектор (миллион евро)



Договорная сумма на инструмент (миллион евро)



Договорная сумма на канал (миллион евро)



ВЫВОДЫ

Структура поддержки ЕС

В1 – Целесообразность поддержки

Поддержка ЕС Таджикистану характеризовалась последовательностью с учетом положительного и отрицательного опыта прошлой деятельности ЕС в этой стране.

- ↑ Проекты во всех секторах, бюджетная поддержка и подход по смешанному финансированию были полностью согласованы с соответствующими национальными и секторальными правительственными стратегиями и планами развития.
- ↑ Планирование включало проведение широкомасштабных обсуждений с правительством и его учреждениями, а также партнерами по развитию, придерживающимися аналогичных взглядов.

- ↓ Связь между i) двусторонней и региональной поддержкой и ii) сотрудничеством в целях развития и сотрудничеством, не связанным с развитием (в частности, Всеобщая система преференций+ (ВСП+) и развитием сельской местности) не была достаточно проработана.
- ↓ Линия между долгосрочным видением перемен и целями по достижению этих перемен была несколько размыта.

В2 – Адаптивность к меняющимся условиям

В течение периода оценки положение в Таджикистане оставалось в основном стабильным, и поэтому не было политической необходимости менять общее направление и основную идею поддержки со стороны ЕС.

- ↑ В тех случаях, когда вмешательство внутренних и внешних факторов требовало принятия мер по адаптации (например, пандемия COVID-19), ЕС и его партнеры-исполнители, как правило, решали эту задачу эффективным, действенным и прозрачным образом при одновременной консультации и сотрудничестве с заинтересованными сторонами.

В3 – Актуальность, эффективность и сравнительные преимущества различных подходов финансирования

Все три подхода финансирования, т.е. проекты, бюджетная поддержка и смешанное финансирование, доказали свою ценность. Однако не было проведено всеобъемлющего стратегического анализа сравнительных преимуществ и недостатков этих подходов на страновом уровне.

- ↑ В секторе образования предпочтение отдавалось технической помощи, а не бюджетной поддержке, поскольку заинтересованные стороны согласились с тем, что Таджикистан еще не готов к бюджетной поддержке в сфере образования.
- ↑ Эффект от привлечения заемных средств смешанного финансирования в секторе развития сельской местности и для энергетических проектов неоспорим.

- ↓ Хотя не все заинтересованные стороны согласились с задержкой в выделении бюджетных средств на цели здравоохранения, причины этого решения были четко разъяснены и доведены до сведения.
- ↓ Во всех секторах отмечались задержки в осуществлении мероприятий, некоторые из которых были значительными.

Рынок "Мехргон" в Душанбе



ВЫВОДЫ

Эффект поддержки ЕС

B4 – Достижения на уровне промежуточных результатов

Поддержка ЕС способствовала достижению ощутимых результатов во всех секторах и на благо страны в целом.

- ↑ Эволюция секторальных планов развития и соответствующих планов действий в последние годы свидетельствует о постепенном укреплении политики в области здравоохранения, образования и развития сельской местности в течение периода оценки.
- ↑ Несмотря на некоторые задержки с преобразованием политики в нормативно-правовые акты, был достигнут значительный прогресс в реализации стратегий и планов развития, а также соответствующих бюджетов.

- ↓ Хотя сотрудничество с заинтересованными сторонами гражданского общества расширилось, укрепление потенциала гражданского общества не было обеспечено на систематической и всеобъемлющей основе.
- ↓ Относительно развития торговли, которое поддерживалось только в рамках регионального сотрудничества ЕС с Центральной Азией, ЕС пошел по пути достижения амбициозных промежуточных индикаторов, которые в конечном итоге не могли быть достигнуты.

B5 – Достижения на уровне конечных результатов и воздействия

Хотя мероприятия, осуществляемые при поддержке ЕС, способствовали достижению прогресса в отношении конечных результатов и промежуточного воздействия по всем направлениям, прогресс осуществлялся в очень разной степени.

- ↑ ЕС добился наибольшего прогресса в разработке общесистемных подходов и подходов к первичной медико-санитарной помощи, в формировании качественного среднего образования и начального профессионально-технического образования (НПТО), основанного на компетенциях, а также в улучшении условий жизни.

- ↓ Сохраняются проблемы, связанные с Управлением государственными финансами (УГФ), торговлей, гендерным равенством и конфликтной чувствительностью.
- ↓ ЕС предпринял достойные усилия по укреплению гендерного аспекта своей поддержки, однако гендерная проблематика по-прежнему остается недостаточно проработанным аспектом в правительственных стратегиях и планах.

B6 – Роль политического диалога в достижении результатов

Диалоги по секторальной политике сыграли важную роль в достижении результатов во всех направлениях.

- ↑ Диалог по правам человека между ЕС и Таджикистаном, являющийся главной платформой для двустороннего политического диалога на высоком уровне, вышел далеко за чисто символические рамки, инициируя законодательные реформы и изменения.

- ↓ Эффективности политического диалога отчасти мешал низкий уровень заинтересованности и вовлеченности правительства.
- ↓ Политический диалог также замедлял тот факт, что планирование политики рассматривается отдельно от бюджетного процесса и то, что оно всегда подлежит утверждению Министерством финансов (МФ).

Партнерства

B7 – Сотрудничество, координация и достижение взаимодействия

ЕС рассматривается в качестве весьма уважаемого и эффективного органа, который оказал сильное влияние на координацию как между донорами и правительством, так и между самими донорами в трех приоритетных секторах поддержки ЕС.

- ↑ Основным толчком к единой позиции ЕС стал подход «Команда Европы»² на кризис COVID-19.
- ↑ Делегация Европейского Союза (ДЕС) в Таджикистане заслужила репутацию весьма уважаемого и эффективного участника, который оказал сильное влияние как на координацию между донорами и правительством, так и между самими донорами в трех приоритетных секторах поддержки ЕС.

- ↓ Сотрудничество и координация между Департаментом международного партнерства Европейской комиссии (DG INTPA) и Европейской службой внешних связей (EEAS) по конкретным тематическим программам ограничивались небольшим числом примеров, например, в области прав человека.
- ↓ Сотрудничество со СЧ ЕС (Германия и Франция) и государствами-единомышленниками, особенно Швейцарией и Соединенным Королевством, осуществлялось в некоторой совместной аналитической деятельности и информационно-просветительских мероприятиях, но не в совместном программном подходе, что следует рассматривать как недостаток.

² Команда Европа объединяет коллективные ресурсы развития ЕС, государств-членов, включая их соответствующие финансовые и исполнительные учреждения — Европейский инвестиционный банк и Европейский банк реконструкции и развития.

РЕКОМЕНДАЦИИ

P1 – Штаб-квартире ЕС и Делегации ЕС в Таджикистане следует более четко и ясно изложить связи между i) двусторонней и региональной поддержкой и ii) поддержкой сотрудничества в области развития и сотрудничества, не связанного с развитием, в целях обеспечения максимальной взаимодополняемости и взаимодействия.

- Рекомендуется, чтобы в Ежегодных программах действий (ЕПД) для соответствующих мероприятий была сформулирована концептуальная основа и подробно излагалось, каким образом поддержка на региональном уровне и поддержка, не связанная с развитием, будет способствовать достижению целей двустороннего сотрудничества в целях развития и наоборот.
- Было бы полезно начать с инвентаризации всех соответствующих мероприятий в каждом секторе, а затем провести подробный стратегический анализ того, каким образом поддержка на различных уровнях способствует достижению поставленных целей.

P2 – Штаб-квартире ЕС и Делегации ЕС в Таджикистане следует усовершенствовать стратегический подход к программе двустороннего сотрудничества путем упорядочивания последовательности целей.

- Установление приоритетов и последовательности действий имеет решающее значение для обеспечения четких и структурированных путей к переменам, включающих реально достижимые этапы, которые следуют друг за другом.
- Среднесрочный обзор (ССО) МИП даст возможность внедрить ограниченный по срокам подход к подтверждению и переформулированию существующих и добавлению новых целей.

P3 – Штаб-квартира ЕС, ДЕС, СЧ ЕС, Международные финансовые учреждения (МФУ) и Правительство Таджикистана должны совместно разработать подходы, основанные на Теории изменений³, к бюджетной поддержке и смешанному финансированию, которые устанавливают четкие критерии и перспективы применения этих подходов.

- Было бы целесообразно разработать более четкие перспективы в отношении условий и критериев, которые определяли бы любые решения о предоставлении бюджетной поддержки и более широком использовании смешанного подхода.
- Поэтому ЕС совместно с партнерами следует создать рабочую группу для разработки и конкретизации путей бюджетной поддержки и более широкого применения смешанного подхода.
- В идеале обсуждения должны быть основаны на Теориях изменений, которые проясняют и определяют предполагаемые логические цепочки от результатов до воздействия для этих подходов.



небольшая деревня Гисар

P4 – Штаб-квартире ЕС, ДЕС, партнерам-исполнителям и Правительству Республики Таджикистан следует разработать надежные подходы к расширению масштабов реализации пилотных проектов в масштабах всей страны и, тем самым, обеспечить устойчивость поддержки проектов.

- Делегация ЕС в Таджикистане должна уделять особое внимание содействию согласованным действиям с участием, прежде всего, Правительства РТ, а также партнеров-исполнителей в целях расширения конечных результатов и воздействия поддержки отобранных проектов за пределы пилотных районов.
- Новые проекты следует начинать только в том случае, если они имеют потенциал по расширению масштабов и воспроизводимости (репликации).

³ Теория изменений - это методология планирования, участия, управления и оценки, которая описывает причинно-следственные связи инициатив и их краткосрочные, промежуточные и долгосрочные результаты.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Р5 – Штаб-квартире ЕС, ДЕС и партнерам-исполнителям следует активизировать свои усилия по систематическому интегрированию гендерной тематики и правозащитного подхода в деятельность, осуществляемой при поддержке ЕС, и укреплять соответствующие диалоги с Правительством Республики Таджикистан для обеспечения того, чтобы сквозные вопросы были хорошо согласованы с национальными стратегиями и планами и способствовали их осуществлению.

- Комплексный гендерный подход должен перестать быть формальностью (то есть выполняться ради галочки) и должен способствовать реализации действующей Национальной гендерной стратегии (2021-2025 гг.). Это требует более тесного сотрудничества между проектами и Правительством РТ по гендерным аспектам в стратегиях и планах реформирования сектора.
- При первой же возможности, необходимо включить правозащитный подход во все мероприятия. Следует установить конкретные цели, показатели, исходные и целевые показатели, а также комплексные процедуры и подходы, обеспечивающие всесторонний учет всех мероприятий.

Р6 – Штаб-квартире ЕС, ДЕС и партнерам-исполнителям следует применять системный подход к конфликтной чувствительности в рамках всей страновой программы. Эти усилия должны поддерживаться странами-членами ЕС.

Подходы к повышению направленности программы сотрудничества на обеспечение безопасности и стабильности должны

- включать комплексный подход, связанный с урегулированием конфликтной чувствительности, в программном цикле,
- чтобы партнеры-исполнители проводили исследования с уделением особого внимания конфликтной чувствительности на начальном этапе проектов, включая анализ конфликтов и картирование всех вовлеченных сторон,
- интегрировать показатели и меры конфликтной чувствительности в документы действий и логические матрицы, а также
- регулярно представлять отчеты, учитывающие конфликтную чувствительность, на основе постоянного мониторинга в районах осуществления программ/проектов.

Р7 – Штаб-квартире ЕС и ДЕС следует поощрять и создавать институциональные условия для более активного участия гражданского общества в разработке и осуществлении индивидуальных мероприятий.

- ЕС должен усилить участие заинтересованных сторон на уровне отдельных мероприятий, особенно в процессе разработки. Это может быть достигнуто путем введения обязательного требования о проведении консультаций с соответствующими Организациями гражданского общества (ОГО) на этапе планирования мероприятий и создания официального процесса для того, чтобы гарантировать учет мнений ОГО в процессе разработки.
- ДЕС должен организовывать ежегодный эксклюзивный форум ОГО, на котором обсуждается и оценивается состояние реализации текущей МИП и индивидуальных планов действий. Исключительность такого форума позволит убедиться в том, что голоса ОГО будут услышаны и не будут отодвинуты на задний план в результате представляемых правительством точек зрения.



Рынок "Панчшанбе" в Худжанде