Проект финансируемый Европейским Союзом

ВНЕШНЯЯ ПОМОЩЬ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТОВ РАЗВИТИЯ: В ФОКУСЕ АТО ГАГАУЗИЯ

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

2018

Проект финансируемый Европейским Союзом

ВНЕШНЯЯ ПОМОЩЬ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТОВ РАЗВИТИЯ: В ФОКУСЕ АТО ГАГАУЗИЯ

Данное исследование было проведено в рамках проекта «Развитие гражданского общества в Гагаузии», реализуемого консорциумом организаций — Фонд Сороса в Молдове, Центр «Контакт» и ОО «Пилигрим-Демо» при финансовой поддержке Делегации Европейского союза в Республике Молдова.

Мнения и выводы, приведённые в исследовании, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения Европейского союза, Фонда Сороса, Центра «Контакт» или ОО «Пилигрим-Демо».

Проект финансируемый Европейским Союзом

Ответственный за издание:

Михаил Сиркели, Исполнительный директор Пилигрим-Демо

Авторы:

Алла Левитская, д. хаб. эк. наук, Директор Института регионального экономического развития «REDI» Доцент каф. «Экономика», КГУ

Вячеслав Бербека, Эксперт Института развития и социальных инициатив «Viitorul»

Правила копирования

Использование фрагментов (цитат) текста из публикации возможно только с указанием «Пилигрим-Демо» как источника. Цитировать «Пилигрим-Демо» можно согласно следующему примеру: Елена Куйжуклу, «Механизмы диалога и сотрудничества между центром и автономией», «Пилигрим-Демо» (2017), http://piligrim-demo.org.md/category/cercetare.

Ул. Победы, 11, 3 этаж
МД-3805, Комрат
АТО Гагаузия
Республика Молдова
Офис: +373 298 80570
Офис: +373 298 80571
Эл. почта: info@piligrim-demo.org.md

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

Оглавление

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ *4*

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ *5*

ВВЕДЕНИЕ *7*

МЕТОДОЛОГИЯ *8*

I. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ, ПОЛУЧЕННОЙ Р. МОЛДОВА ЗА 2010–1016 гг. , Вячеслав Бербека

1.1 Определение и классификация официальной помощи в целях развития **10**

1.2 Объемы поступлений официальной помощи в целях развития **12**

II. РОЛЬ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ АТО ГАГАУЗИЯ *15*

2.1 Приоритеты развития Гагаузской автономии, Вячеслав Бербека **15**

2.2 Обзор международной внешней помощи, полученной АТО Гагаузия за 2010–1016 гг, Алла Левитская **18**

2.3 Исследование факторов, влияющих на доступ и распределение внешней помощи в целях развития, Алла Левитская **20**

III. НАПРАВЛЕННОСТЬ И ДЕЙСТВЕННОСТЬ ПОТОКОВ ОФИЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ, Алла Левитская *23*

3.1 Повышение качества жизни населения **23**

3.2 Развитие органов публичного управления автономией **23**

3.3 Укрепление демократии и развитие гражданского общества **26**

IV. НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ АТО ГАГАУЗИЯ, Алла Левитская *29*

4.1 Усиление финансовой автономии как увеличение собственных поступлений в бюджет посредством: **30**

4.2 Развитие управленческого потенциала **32**

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ *35*

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АДА	Австрийское агентство развития
АТОГ	Агентство регионального развития АТО Гагаузия
АТО	Автономно-территориальное образование
ВБ	Всемирный банк
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕС	Европейский союз
КСР	Комитет по содействию развитию
МВФ	Международный валютный фонд
МРРС	Министерство регионального развития и строительства
НСР	Национальная стратегия развития
НСРР	Национальная стратегия регионального развития
НБМ	Национальный банк Молдовы
НФРР	Национальный фонд реконструкции и развития
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОЭСР	Организации экономического сотрудничества и развития
ПЭСВ	Программа экономической стабилизации и восстановления
СА	Соглашение об ассоциации
СРРГ	Стратегия регионального развития региона развития АТО Гагаузия
СНР	Стратегии национального развития
SIDA	Шведское агентство международного развития
SDC	Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Внешняя помощь, которая предоставляется партнёрами по развитию, играет важную роль для экономического и социального развития Гагаузской автономии. В последние годы отмечается увеличение притока внешней помощи, которая предназначена для проектов социально-экономического развития в АТОГ.

В первой главе уделяется внимание объёму внешней помощи, которую получает Республика Молдова, в также внешним партнёрам, которые выделяют внешнюю помощь. Мониторинг внешней помощи в целях развития на основе качественных и количественных показателей выявил важность внешней помощи для реализации приоритетов развития Республики Молдовы в целом и Гагаузии в частности. Включение фондов развития в национальный публичный бюджет (НПБ) позволяет согласовать официальную помощь в целях развития с национальными приоритетами. Этот процесс должен определить эффективность внешней помощи.

Во второй главе уделяется внимание анализу приоритетов развития Гагаузской автономии. Международное сообщество предпринимает различные меры для повышения эффективности внешней помощи. Это означает, что внешняя помощь должна соответствовать государственным приоритетам. Тем самым для повышения эффективности внешней помощи приоритеты развития АТОГ должны соответствовать стратегиям развития Республики Молдовы.

Отмечаем, что ЕС является основным источником внешней помощи для Гагаузской автономии. Эти данные не включают информацию о внешней помощи, предоставленной государствами — членами ЕС, такими как Румыния, Словакия, Швеция и другие. Также следует отметить, что данные, представленные в этом исследовании, показали, что программы по водоснабжению и канализации, а также в категории «правительство и гражданское общество» являются основными получателями внешней помощи в целях развития.

Авторы выяснили мнение представителей ОМПУ и Исполнительного комитета АТО относительно факторов, влияющих на доступ и распределение финансовых средств, получаемых в рамках внешней помощи.

В третьей главе показана направленность потоков официальной помощи по развитию, выявленных в ходе опроса, а именно: повышение качества жизни

населения, развитие органов публичного управления автономии, укрепление демократии и развитие гражданского общества.

В четвертой главе сделана попытка выявления основных направлений развития автономии, поставлены вопросы относительно необходимости выстраивания политики упреждающего реагирования в случае сокращения потоков внешней помощи развитию через усиление финансовой автономии и развитие управленческого потенциала.

ВВЕДЕНИЕ

Республика Молдова является государством, которое сталкивается со сложными экономическими, социальными и политическими проблемами. В данной ситуации поддержка со стороны партнёров по развитию через предоставление помощи в целях развития играет значимую роль для преодоления проблем, с которыми сталкивается наше государство. Кроме того, внешняя помощь выполняет важную роль в реализации приоритетов развития государства в целом и Гагаузской автономии в частности.

Внешняя помощь нашему государству предоставляется для поддержки проектов развития, решения социальных и экономических проблем, для стабилизации макроэкономической ситуации и корректировки финансового дисбаланса в связи с переходом к модели рыночной экономики. После 2010 г. наблюдается рост внешней помощи, предоставляемой Республике Молдова. В результате ЕС является одним из основных партнёров по развитию нашей страны в целом и Гагаузской автономии в частности. Это связано главным образом с внешнеполитическим вектором, направленным на европейскую интеграцию.

Поддержка со стороны партнёров по развитию предоставляется с соблюдением определенных условий. Это призвано обеспечить внедрение необходимых экономических, политических и социальных реформ и эффективность помощи в целях развития. Для получения внешней помощи необходимо стратегическое планирование. От наличия стратегического планирования, в том числе на региональном уровне, зависит эффективность официальной помощи в целях развития.

Одним из основных факторов эффективности внешней помощи является степень сотрудничества органов публичной власти с партнёрами по развитию, т.е. установления общих приоритетов и соответствия общепринятым международным критериям по эффективности помощи для развития. Власти Республики Молдова предприняли ряд действий для того, чтобы добиться координации и гармонизация национальной практики и практики партнёров по развитию для повышения эффективности помощи Республике Молдова. Национальная стратегия развития (НСР) «Молдова–2020» была разработана с учётом повышения эффективности помощи для развития.

В соответствии с Национальной стратегией регионального развития (НСРР) на 2016–2020 гг. была разработана Стратегия регионального развития Гагаузии (СРРГ), которая отражает приоритеты, включенные в НСР. Развитие

инфраструктуры и экономическое развитие автономии являются основными предпосылками для обеспечения экономического роста региона. Нормативная база, развитие институтов управления в области регионального развития и укрепление навыков управления составляют другой значимый приоритет для решения целей СРРГ.

МЕТОДОЛОГИЯ

В процессе изучения официальной помощи в целях развития авторы уделили большое внимание анализу нормативной базы Республики Молдовы, касающейся официальной помощи в целях развития. Далее были исследованы рамки для предоставления внешней помощи партнерами для развития.

Были проведены интервью с представителями Государственной канцелярии и проанализированы отчеты этого органа по вопросу внешней помощи. Также с целью анализа внешней помощи, предназначенной для Гагаузской автономии, была изучена база данных Платформы по управлению внешней помощью.

Для изучения объёма официальной помощи для развития, предоставленной Молдове, авторы уделили внимание периоду 2010–2016 гг. Это объясняется тем, что с 2010 г. отмечается значительное увеличение внешней помощи нашему государству, в том числе и для АТО Гагаузия.

Для анализа внешней помощи, предназначенной для Гагаузской автономии, были учтены результаты за 2010–2016 гг., поскольку в этот период заметно улучшилось качество предоставляемой информации об официальной помощи в целях развития. Также этот период был выбран, поскольку с 2009 г. по 2015 г. внедрялась Стратегия социально-экономического развития Гагаузии на 2009–2015 гг.

С целью анализа факторов, влияющих на доступ и распределение получаемой АТО Гагаузия внешней помощи, в ноябре 2017 года было проведено интервью, в ходе которого было получено мнение представителей региональной и местной власти. Также были выявлены направления потоков официальной помощи развитию, такие как повышение качества жизни населения, уровень и динамика развития органов публичной власти, укрепление демократии и развитие гражданского общества.

В исследовании поставлены вопросы относительно необходимости выстраивания политики упреждающего реагирования в случае сокращения потоков внешней помощи развитию. В качестве основных инструментов в рамках упреждающей политики предложено параллельное внедрение двух

основных направлений: усиления финансовой автономии и укрепления управленческого потенциала АТО Гагаузия.

I. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ, ПОЛУЧЕННОЙ Р. МОЛДОВА ЗА 2010–2016 гг.

1.1 Определение и классификация официальной помощи в целях развития

Официальная помощь в целях развития предоставляется для укрепления потенциала институтов власти и развития правового государства, гражданского общества, развития частного сектора, инфраструктуры, охраны окружающей среды, образования, здравоохранения. Помощь предоставляется слаборазвитым государствам, которые находятся в переходном процессе к либеральной демократии и нуждаются в получении необходимых средств для решения социальных и экономических проблем государства.

Иностранная помощь используется для устранения ряда препятствий для экономического роста, таких как низкий уровень сбережений и инвестиций, недостаточное количество иностранной валюты или и то и другое. Помощь предоставляется в форме грантов или кредитов развивающимся странам, определенным в качестве получателей внешней помощи в списке Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития[1], и международных многосторонних институтов.

Официальная помощь в целях развития предоставляется официальным учреждениям, включительно центральным и местным органам власти, или их исполнительным органам: 1) для содействия экономическому развитию и благосостоянию и 2) на льготных финансовых условиях (в случае займов характеризуется наличием грантовой составляющей в размере не менее 25 % при расчете по фиксированной ставке дисконтирования в 10 %).[2]

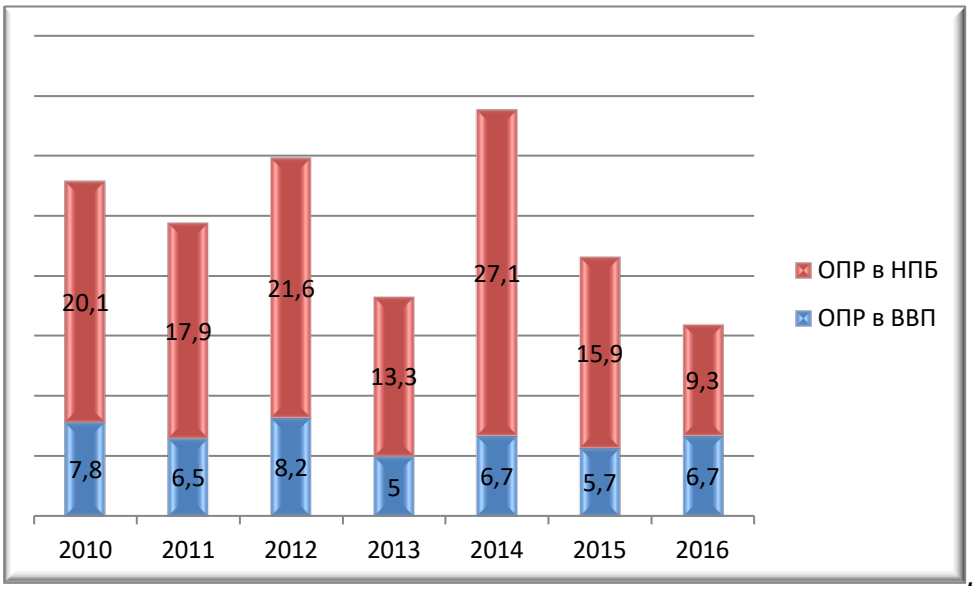
Существует два типа внешней помощи: финансовая и техническая.[3] Техническая помощь (техническое сотрудничество) — передача знаний посредством выплаты консультантам, советникам и аналогичному персоналу, а также учителям и администраторам, работающим в странах-получателях (включая расходы на оборудование). Финансовая помощь — это передача средств в форме грантов или кредитов одним государством другому (двусторонняя помощь развитию) или же через международные неправительственные структуры и

[1] http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf
[2] Official development assistance – definition and coverage
http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm
[3] http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#TC

агентства (помощь в целях развития на многосторонней основе), такие как МВФ или Европейский инвестиционный банк.

Официальная помощь в целях развития наряду с прямыми иностранными инвестициями и денежными переводами играют значительную роль для социально-экономического развития государства. Согласно данным за 2016 год, денежные переводы молдавских граждан составили **963** миллиона евро, внешняя помощь — **440** миллиона евро и иностранные инвестиции — около **111** миллионов евро.[4] Если конечная цель вложения иностранных инвестиций и денежных переводов в развитие зависит от интересов инвесторов или частных лиц, то официальная помощь в целях развития предоставляется на основе приоритетов стратегического развития государства.

Рисунок 1. Доля официальной помощи в целях развития в ВВП и НПБ в 2010–2016 гг. (%)



Источник: Разработан авторами на основе данных докладов Государственной канцелярии об официальной помощи в целях развития за 2012-2016 гг.

Данные Рисунка 1 показывают, насколько важна внешняя помощь для реализации приоритетов развития Р. Молдова. Включение фондов для развития в национальный публичный бюджет (НПБ) позволяет согласовать официальную помощь в целях развития с национальными приоритетами. Следует отметить, что бюджетная устойчивость Молдовы по-прежнему зависит от объема

[4] Raport anual privind asistența externă acordată Republicii Moldova în 2016. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.
Chișinău, iunie 2017 / http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf

предоставляемой внешней помощи.[5] Это означает, что полное покрытие расходов за счёт средств бюджета зависит от предоставляемой внешней помощи.

В результате анализа данных за 2010–2016 гг. в 2012 г. наблюдается самый высокий удельный вес внешней помощи для развития в валовом внутреннем продукте (ВВП), который составил 8,2 %. В 2014 г. отмечаем самую высокую долю официальной помощи в целях развития — 27,1 %, которая составляла более четверти дохода в национальном публичном бюджете (НПБ) за исследуемый период. Отмечаем, что официальная помощь в целях развития выполняет двойную роль: поддерживает социально-экономическое развитие Республики Молдовы посредством внедрения проектов на основе приоритетов НСР 2020 и обеспечивает бюджетную устойчивость.

1.2 Объемы поступлений официальной помощи в целях развития

Сообщество партнеров по развитию, действующих в стране, объединяет около 40 стран и организаций, которое охватывает многостороннее и двустороннее сотрудничество.[6] Международная помощь предоставляется на основе договоренностей, согласованных между партнёрами по развитию и Республикой Молдовы.

Республика Молдова получает помощь от различных агентств и учреждений — многосторонних, таких как МВФ, ВБ, институты ООН, ЕС; международных/ региональных банков: Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) или двусторонних субъектов, таких как Шведское агентство по международному развитию (SIDA), Агентство США по международному развитию (USAID), Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (SDC), Румыния и другие.

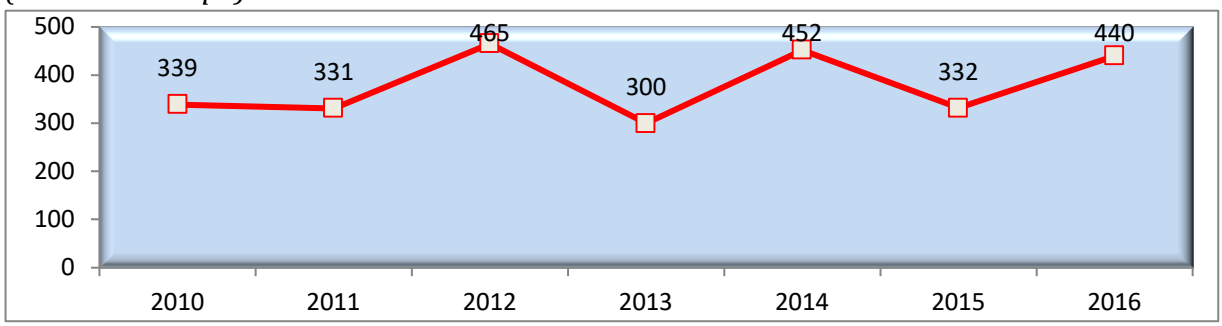
Наличие определенного числа партнёров по развитию подразумевает, в том числе широкий список их приоритетов. Специфика предоставления внешней помощи зависит от специализации партнёров по развитию и/или интересов внешней политики партнёров по развитию. Практика последних лет показывает, что, как правило, предоставление международной помощи зависит в большой степени от отношений между Республикой Молдовы, с одной стороны, и МВФ, ВБ и ЕС, с другой стороны. Внешняя помощь зависит от приоритетов крупнейших партнёров по развитию, предоставляющих внешнюю помощь,

[5] Raport anual privind asistența externă acordată Republicii Moldova în 2016. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.
Chișinău, iunie 2017 / http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf
[6] Raport anual 2014 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova. Chișinău, august 2015 / http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/raport_aod_2014_-_ro_3.pdf

наличия подписанных соглашений [7] и выполнения условий, выдвинутых международными организациями.

Данные Рисунка 2 представляют информацию о внешней помощи, полученной за 2010–2016 гг. Рассматриваем этот период времени, поскольку с 2010 г. отмечается значительное увеличение объёма официальной помощи для развития для Р. Молдова, в 2010 общая сумма официальной помощи для развития составляет **339** миллионов евро.[8]

Рисунок 2. Динамика официальной помощи для развития в 2010–2016 гг. (миллионы евро)



Источник: Доклады Государственной канцелярии об официальной помощи в целях развития за 2012–2016 гг.

Самый большой объем официальной помощи для развития наблюдается в 2012, когда Р. Молдова называли историей успеха среди стран Восточного партнерства. В период 2010–2016 гг. имели место два случая значительного снижения официальной помощи по сравнению с предыдущим годом. В 2013 г. снижение суммы по сравнению с 2012-м объясняется главным образом из-за отсутствия новой программы сотрудничества с МВФ, которая завершилась в апреле 2013-го. Последний транш ($76 млн) не был получен из-за недовольства МВФ слишком большими социальными расходами и высоким бюджетным дефицитом.

Соответствующее сокращение внешнего финансирования в 2015 году было вызвано приостановкой программ бюджетной поддержки, предлагаемых Европейским союзом и Всемирным банком в контексте политической нестабильности, а также финансового и банковского кризиса в Республике Молдова. Бюджетное финансирование возобновилось после подписания нового соглашения с МВФ в 2016 г. Это привело к тому, что Р. Молдова получила за прошлый год внешнюю помощь в сумме 440 миллионов евро, что составило

[7] Valentin Lozovanu. Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele în Republica Moldova? /IDIS „Viitorul", iunie 2016
[8] Raport anual 2012 cu privire la asistența externă acordată Republicii Moldova. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. http://www.ncu.moldova.md/public/files/2201423_md_ae_raport_2012.pdf

9,7 миллиарда леев по среднему официальному курсу Национального банка в 2016 г. [9]

[9] http://www.cursbnm.md/curs-valutar-mediu-lunar-bnm-2016

II. РОЛЬ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ АТО ГАГАУЗИЯ

2.1 Приоритеты развития Гагаузской автономии

Согласование интересов партнёров по развитию с приоритетами стран-получателей является недавним ответом на инициативы по глобальной эффективности помощи. Переговоры в Париже и Аккре в 2005 и 2008 годах по эффективности внешней помощи подтолкнули сообщество партнеров по развитию к возобновлению усилий по разработке соглашения о выработке принципов партнерства между партнерами по развитию и государствами — получателями этой помощи.

Соглашение о партнерстве в Пусане (Республика Корея, 2011 г.) основано на ряде международных усилий для создания Глобального партнерства для эффективного сотрудничества по содействию развитию. Это соглашение устанавливает обязательства и принципы, лежащие в основе партнерских отношений, обеспечивая их прозрачность и подотчетность, а также позволяя выявлять проблемы и повышать эффективность сотрудничества на национальном и глобальном уровнях. Мониторинг обязательств основывается на 10 показателях эффективности, определенных в Совместной декларации в Пусане.

В марте 2010 г. двадцать один партнер по развитию подписали с правительством Республики Молдова Принципы развития партнерства для координации и гармонизации государственной и партнерской практики в целях повышения эффективности внешней помощи Республике Молдова. Принципы основаны на Парижской декларации об эффективности помощи и Аккрской программы действий, адаптированных к конкретным условиям Республики Молдова.

Данные принципы основаны на пяти ключевых концепциях эффективности помощи, изложенных в Парижской декларации: собственность, согласование, гармонизация, результаты и взаимная ответственность.[10] Это означает, что развивающиеся страны определяют приоритеты развития в национальных стратегиях развития, а партнёры по развитию согласовывают свои цели с приоритетами развивающихся стран и координируют, упрощают процедуры и обмениваются информацией, чтобы избежать дублирования действий.

[10] Republic of Moldova Partnership Principles Implementation Plan. 30 November 2010./ http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/MoldovaPPIP_30November2010_FINAL_ok.pdf

Эта концепция послужила основой для разработки Национальной стратегии развития Молдовы 2020. В этом контексте все обсуждения и переговоры с партнерами по развитию были сосредоточены на осуществлении тех приоритетов, которые определены в Национальной стратегии развития и других национальных программах, связанных с приоритетными секторами.[11]

Стратегическое планирование стало составной частью управленческой практики на региональном уровне. Эта практика обязательна в вопросе предоставления внешней помощи. Эффективность официальной помощи для развития зависит от наличия стратегического планирования, в том числе на региональном уровне.

Так же, как и на национальном уровне, на региональном уровне был принят ряд документов, которые определяют основные приоритеты развития автономии. В первую очередь, выделяем Стратегию социально-экономического развития Гагаузии на 2009–2015 гг., которая была принята Постановлением Исполнительного комитета № 3/1 от 26.02.2009 г. и утверждена на заседании Народного Собрания АТО Гагаузия №146-XIV/IV от 19.06.2009 г. В соответствии с этим документом стратегическими приоритетами социально-экономического развития АТО Гагаузия являлись:[12]

- развитие некоторых стратегий по консолидации органов местной и региональной публичной власти;
- постоянное развитие и улучшение политик по поддержке малого и среднего бизнеса;
- разработка региональных политик для развития регионального индустриального сектора и обеспечения его жизнеспособности и конкурентоспособности;
- развитие региональных политик по поддержке и улучшению сельскохозяйственного сектора;
- разработка региональных политик по привлечению инвестиций в Гагаузию;
- развитие региональной инфраструктуры;
- развитие сельского, экологического и культурного туризма;
- обучение нового поколения высшего руководства региональной экономики.

Отмечаем, что все восемь приоритетов Стратегии на 2009–2015 гг. определяют три основные цели развития автономии: укрепление и развитие

[11] Raport anual 2014 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova. Cooperarea pentru dezvoltare. Chișinău, august 2015 /http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/raport_aod_2014_-_ro_3.pdf

[12] Стратегия социально-экономического развития Гагаузии за 2009-2015 гг. Стр. 19-21

институционально-политической базы региона; развитие региональной инфраструктуры и развитие малого и среднего бизнеса и туризма. Все приоритеты выявляют основные проблемы региона, нуждающиеся в развитии и консолидации, и обращают внимание на существующий, но не используемый потенциал автономии.

Стратегия социально-экономического развития Гагаузии на 2009–2015 гг. предусматривала выполнение **115** приоритетных проектов для реализации намеченных целей. На стадии реализации находятся **25** проектов на общую сумму в 198,8 млн леев при плане 2138,1 млн леев, или 9,3 % от предусмотренной в стратегии суммы.[13]

В 2017 г. была принята Стратегия регионального развития региона развития АТО Гагаузия на 2017–2020 гг. [14] В этом документе стратегического планирования на региональном уровне предусмотрены следующие приоритеты:[15]

- обеспечение доступа к качественным публичным услугам;
- устойчивый экономический рост и усиление конкурентоспособности региона;
- совершенствование системы управления в области регионального развития.

Стратегия регионального развития региона была разработана в соответствии с Национальной стратегией регионального развития (НСРР) на 2016–2020 гг. и тем самым отражает приоритеты, включенные в НСРР. [16] Развитие инфраструктуры и экономическое развитие автономии являются основными предпосылками для обеспечения экономического роста региона. Нормативная база, развитие институтов управления в области регионального развития и укрепление навыков управления составляют другой значимый приоритет для Стратегии регионального развития региона.

Реализация Стратегии регионального развития региона осуществляется в основном за счет Национального фонда регионального развития.

[13] Стратегия социально-экономического развития Гагаузии 2017-2022., стр. 8
[14] Утверждена решением РСР АТО Гагаузия №1/2 от 24.01.2017 г.
[15] Стратегия регионального развития региона развития АТО Гагаузия 2017–2020 гг. / http://adrgagauzia.md/public/files/ADR_UTAG/SDR_UTAG_2017-2020_RU.pdf
[16] (1) гарантированный доступ к качественным общественным и коммунальным услугам; (2) устойчивый экономический рост в регионах; (3) повышение эффективности системы управления региональным развитием.

Стратегия социально-экономического развития Гагаузии на 2017–2022 гг. включает три приоритета:[17]

1. Устойчивое освоение природных и трудовых ресурсов и развитие социального сектора
2. Устойчивый экономический рост региона
3. Построение территориального бренда и продвижение имиджа Гагаузии на национальном и международном уровне.

Приоритеты Стратегии социально-экономического развития Гагаузии на 2017-2022 отличаются от Стратегии регионального развития региона тем, что в первой уделяется большое внимание проблеме социального развития, в том числе системе образования и системе здравоохранения. Этот документ был создан на основе практического руководства по разработке стратегий социально-экономического развития для районов Республики Молдовы. [18] Процесс разработки Стратегии социально-экономического развития Гагаузии на 2017–2022 гг. учитывал приоритеты национальных, профильных, региональных стратегий развития.

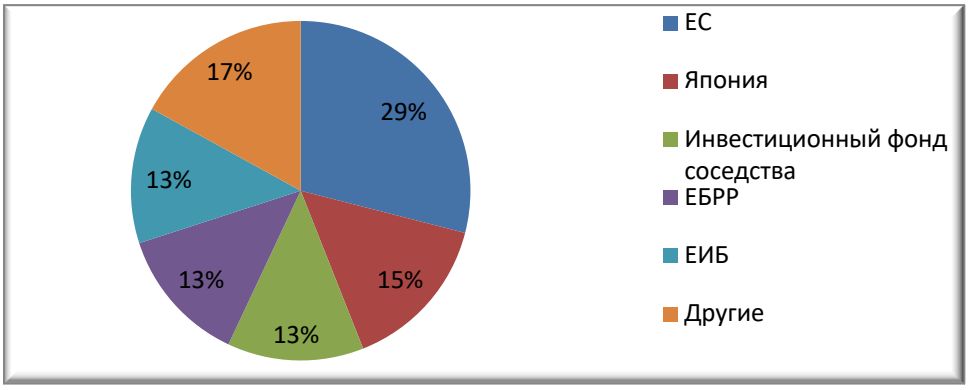
2.2 Обзор международной внешней помощи, полученной АТО Гагаузия за 2010–1016 гг.

Существуют определенные сложности в выявлении международной технической и финансовой помощи, которую получила Республика Молдова в целом и АТО Гагаузия в частности. В докладах Государственной канцелярии отсутствуют данные*, дезагрегированные по* виду помощи (финансовой или технической), и бенефициаров этой внешней помощи по территориальному признаку и по сферам развития. Информация, представленная в таком виде, имеется на веб-странице Платформы по управлению внешней помощью.

Согласно данным Платформы по управлению внешней помощью, в Гагаузской автономии за 2010–2016 гг. было внедрено и предусматривалось внедрение **58** проектов на сумму 19 569 330 евро.[19]

[17] Стратегия социально-экономического развития Гагаузии (ССЭРГ) на 2017–2022 гг./ http://adrgagauzia.md/public/files/_sotialnaia%20ekonom%20strategiz_11.08.2017.pdf
[18] Ghid practic de elaborare a strategiilor raionale de dezvoltare socio-economică./http://viitorul.org/files/library/4517306_md_857110_md_ghid.pdf
[19] http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/gisModule/dist/index.html

Рисунок 3. Распределение помощи по внешним партнёрам по развитию в 2010–2016 гг.

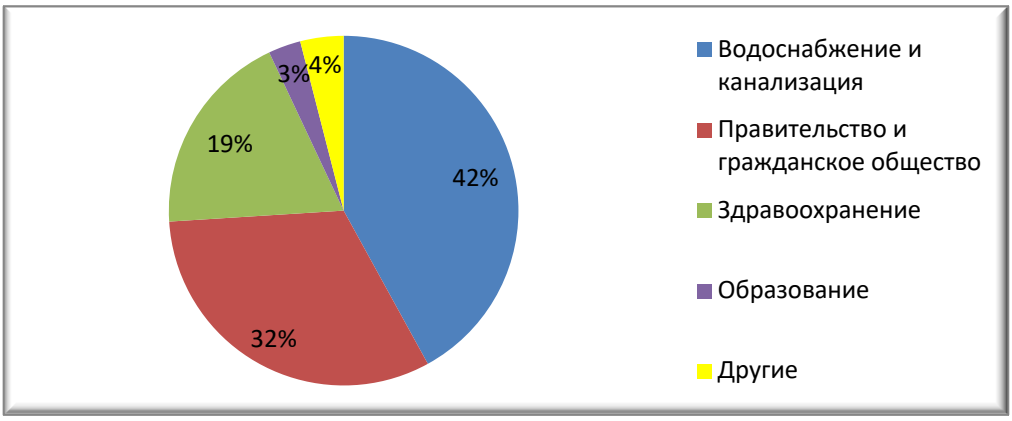


Источник: http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/gisModule/dist/index.html

Согласно данным (см. рисунок 3), ЕС является самым большим источником финансирования проектов развития в АТО Гагаузии. На долю ЕС (включая Инвестиционный фонд соседства) приходится 42 % от всей внешней помощи, полученной Гагаузской автономией за 2010–1016 гг. Другими словами, ЕС предусматривал внешнюю помощь для развития АТОГ в сумме более 8 млн евро.

В базе данных Платформы по управлению внешней помощью внешняя помощь ЕС представлена отдельно от помощи государств — членов ЕС, таких как Румыния, Словакия, Швеция, которые включены в категорию “другие”. На втором месте находится Япония, на долю которой приходится около 15 % от внешней помощи, предоставленной для Гагаузской автономии.

Рисунок 4. Распределение ОПР по отраслям развития в 2010–2016 гг.



Источник: http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/gisModule/dist/index.html

По данным веб-страницы Платформы по управлению внешней помощью[20], за 2010–2016 гг. в Республике Молдова было внедрено/внедряются **475** проектов, из которых **58** пришлись на Гагаузскую автономию.

Согласно данным (рисунок 4), такие направления, как «водоснабжение и канализация» и «Правительство и гражданское общество» являются основными получателями внешней помощи в целях развития (42 % и 32 %). На третьем месте находится сфера здравоохранения, на которую приходится 19 % от общего размера внешней помощи для развития. Отмечаем, что выделенная помощь для развития Гагаузской автономии соответствовала в целом трем основным целям Стратегии развития автономии на 2009–2015 гг.: укрепление и развитие институционально-политической базы региона; развитие региональной инфраструктуры и развитие малого и среднего бизнеса и туризма.

Партнёры по развитию предоставляют внешнюю помощь на основе выделенных в НСР 2020 приоритетов развития. Это означает, что институты власти Республики Молдова согласовывают с партнёрами по развитию определенные цели, которые могут быть профинансированы за счет внешней помощи.

Официальная помощь в целях развития, которая идет на внедрение проектов в Гагаузской автономии, основывается главным образом на приоритетах НСР 2020 или отраслевых национальных стратегий. Другой немаловажный аспект предоставления помощи для автономии — приоритеты партнёров по развитию, которые принимают решения о выделении средств на основе собственных приоритетов в рамках региональных или национальных стратегий/программ. Также надо заметить, что часть проектов финансируется по согласованию определенных задач между Гагаузской автономией и партнёрами по развитию.

2.3 Исследование факторов, влияющих на доступ и распределение внешней помощи для развития

С целью анализа факторов, влияющих на доступ и распределение получаемой АТО Гагаузия внешней помощи для развития, на базе использования документов, характеризующих эффективность координирования и использования средств в рамках внешней помощи, предоставляемой ЕС[21], в ноябре 2017 года было проведено интервью, в ходе которого было выяснено

[20] http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/gisModule/dist/index.html

[21] Отчет аудита эффективности „ожидания от поддержки Европейского союза в области безопасности государственных границ могут быть реализованы только в условиях функционирования эффективного Механизма координирования внешней помощи”. Утвержден Постановлением Счетной палаты № 42 от 17 ноября 2015 г.

мнение и собрана субъективная информация от его участников по обозначенным вопросам.
В процессе сбора информации приняли участие члены Исполнительного комитета АТО Гагаузия (26 чел.) и примары 17 населенных пунктов АТО Гагаузия. Данная группа респондентов была выбрана, поскольку представители Исполкома и местных органов публичной власти участвуют в программах по привлечению и освоению средств из официальной помощи в целях развития, а также администрируют процессы и объекты, в которые вкладываются средства из официальной помощи в целях развития.

В итоге группа *внешних по отношению к региону* факторов влияния на доступ и распределение внешней помощи развитию представлена таким образом:

- ✓ отсутствие (либо недоступность) информации о деятельности доноров;
- ✓ нестабильность и невозможность прогнозирования потоков;
- ✓ отсутствие координации среди доноров при запуске проектов;
- ✓ ограниченная координация донорского сообщества с региональными и национальными органами;
- ✓ отсутствие интереса партнеров по развитию к региону.

Группа *внутренних по отношению к региону* факторов влияния на доступ и распределение внешней помощи развитию выглядит так:

- ✓ отсутствие потенциала для ведения эффективного мониторинга;
- ✓ недостаточная координация при внедрении проектов со стороны госструктур;
- ✓ отсутствие прозрачности использования средств, выделенных в рамках ОПР;
- ✓ недостаточный контроль над использованием ОПР со стороны организаций — представителей гражданского общества;
- ✓ отсутствие подготовленного персонала, способного проводить переговоры и заключать соглашения;
- ✓ расходование слишком большой части бюджета проектов на оплату международных экспертов и консультантов;
- ✓ частые институциональные изменения, ротация кадров в структурных подразделениях органов власти.

Причем, несмотря на растущее сотрудничество партнеров по развитию с руководством АТО Гагаузия, анализ мнений сотрудников Исполнительного комитета позволяет выделить следующие внешние факторы: ограниченная координация донорского сообщества с региональными и национальными органами, отсутствие интереса партнеров по развитию к региону и отсутствие координации среди доноров.

Средняя степень влияния отмечена среди факторов: отсутствие (либо недоступность) информации о деятельности доноров (например, предоставление информации только на государственном или английском языке, сложный поиск в Интернете и т. д.); нестабильность и невозможность прогнозирования потоков ОПР. Также были отмечены дополнительные причины: конфликтные ситуации между АТО и другими странами; пассивность примарий (ОМПУ) при предоставлении помощи со стороны Исполнительного комитета.

Мнения представителей ОМПУ позволили выявить наиболее важный, по их мнению, фактор — отсутствие либо недоступность информации о деятельности доноров вследствие ее представления только на государственном или английском языке, сложный поиск в Интернете и т.д.

Анализ мнений сотрудников Исполнительного комитета АТО Гагаузия относительно **влияния внутренних факторов на доступ и распределение внешней помощи в целях развития указал на следующие факторы**: отсутствие подготовленного персонала, способного проводить переговоры и заключать соглашения; недостаточная координация при внедрении проектов со стороны госструктур (дублирование функций, концентрация ресурсов в одном секторе и т.д.); частые институциональные изменения и ротация кадров.

Активность в оценке предложенных внутренних факторов представителями ОМПУ свидетельствует о большей озабоченности следующими проблемами: недостаточный контроль над использованием внешней помощи со стороны гражданского общества; расходование слишком большой части бюджета проектов на оплату международных экспертов и консультантов; недостаточная координация со стороны госструктур (дублирование, концентрация ресурсов в одном секторе и т.д.).

III. НАПРАВЛЕННОСТЬ И ДЕЙСТВЕННОСТЬ ПОТОКОВ ОФИЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Обобщение результатов анализа, изложенного в 1 и 2 главах данной работы, позволяет выделить три основных направления потоков официальной помощи в целях развития: повышение качества жизни населения, уровень и динамика развития публичных институтов власти, степень укрепления демократии и развития гражданского общества.

3.1 Повышение качества жизни населения

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), характеризуя качество жизни, выделяет 8 основных аспектов жизнедеятельности человека: здоровье, развитие через образование, занятость и качество трудовой жизни, досуг и отдых, состояние потребительского рынка товаров и услуг, состояние окружающей среды, личная безопасность, социальные возможности и социальная активность[22].

В этом отношении структура распределения средств, поступивших в рамках внешней помощи в целях развития АТО Гагаузии, иллюстрирует **социальную направленность данных потоков**. В равной степени поддерживаются субъекты образования (48 %), водоснабжения и канализации (40 %).

3.2 Развитие органов публичного управления автономии

Развитие органов публичного управления АТО Гагаузия в контексте темы исследования необходимо рассмотреть с точки зрения формирования прослойки профессиональных управленцев, совершенствования законодательной базы АТО, внедрения механизма прозрачности принятия решений наряду с развитием механизма мониторинга и координации ОПР.

- **Уровень профессионализма персонала**

Развитие человеческих ресурсов происходит одновременно с повышением уровня знаний (как общих, так и профессиональных) и эффективности взаимодействия органов публичного управления. Заново созданные в более чем период 20-летний период структуры управления АТО Гагаузия укомплектованы сравнительно обученными кадрами, которые постоянно вовлечены в процессы повышения квалификации и обновления компетенций под эгидой программ технической помощи.

[22] http://economy-ru.info/info/168310/

Примером **программ повышения квалификации персонала** является Проект GIZ «Модернизация местных публичных услуг в Республике Молдова». Запускаемый новый проект «Поддержки развития местных публичных властей» (ЕС) также должен вывести персонал на принципиально новый уровень профессионализма.

«Низкий уровень заработной платы, отсутствие мотивационных выплат не позволяет удержать уже трудоустроенный или привлечь более квалифицированный персонал[23]**»,** — говорится в заявлении Конгресса местных властей. Также исследование, проведенное IDIS «Viitorul» в 2011 году, показало, что в каждой второй примарии в РМ сотрудники не знают английского языка, что значительно снижает возможности участия в различного рода международных проектах. Ситуация с тех пор не изменилась, что подтверждается выводами исследования, приведенного в пункте 2.3.

Ощутима также поддержка внешних партнеров по продвижению инициатив по совершенствованию законодательной базы АТО и внедрению механизма прозрачности принятия решений. Данная деятельность должна инициироваться ОМПУ «изнутри» и развиваться усилиями сторон, заинтересованных в формировании данной открытой модели управления. В этом отношении проект закона АТО Гагаузия в области усиления прозрачности процесса принятия решений является своевременным действием[24].

- **Механизм мониторинга и координации внешней помощи в целях развития**

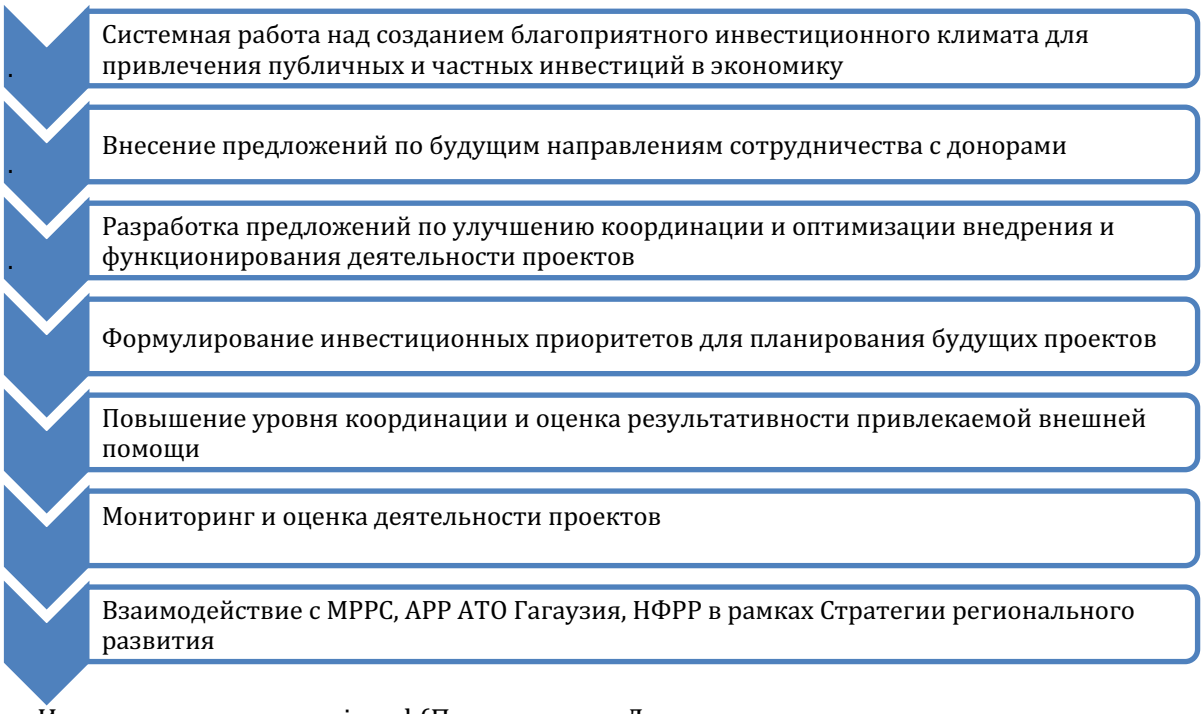
Одновременное внедрение большого количества проектов внешних партнеров по развитию диктует необходимость построения механизма координации данных инициатив. С этой целью при Главе (Башкане) АТО Гагаузия был создан специальный Координационный совет[25] по распределению внешней помощи. В состав Координационного совета вошли представители 18 дипломатических миссий и международных организаций, аккредитованных в Молдове.

Рисунок 5. Функции Координационного совета по распределению ОПР.

[23] https://www.europalibera.org/a/salariile-mici-din-primarii-piedica-in-dezvoltarea-satelor/28964773.html

[24] Законопроект был подготовлен рабочей группой, сформированной в апреле 2016 года по инициативе Общественного объединения «Пилигрим-Демо» («О внесении изменений и дополнений в некоторые местные законы АТО Гагаузия» № 53-01/1-07, зарегистрированный в Народном Собрании Гагаузии 25 июля 2017г.).

[25] Цель Координационного совета — создание механизма по обмену информацией и обратной связи между всеми участниками, задействованными в процессе реализации программ развития.



Источник: www.gagauzia.md (Презентация «Деятельность по реализации проектов, финансируемых за счет внешних доноров и партнеров по развитию в АТО Гагаузия»).

Основными участниками данного Совета являются: Агентство ТИКА (Турция), USAID (США), FISM (Фонд социальных инвестиций Молдовы), GIZ (Германия), Ротари Клуб, Миссия ОБСЕ, ООН, а также представители иностранных посольств. Его целью является координирование распределения финансовой и технической помощи, предоставляемой внешними партнерами Республики Молдова. Согласно принятому положению, члены Координационного совета будут проводить заседания не реже одного раза в квартал.

Механизм координации внешней помощи между всеми вовлеченными в данные процессы сторонами в презентации, представленной Управлением внешнеэкономических связей, предусматривает в центре данного взаимодействия Агентство регионального развития АТО Гагаузия (рис. 6). Однако данное взаимодействие не имеет четко очерченных институциональных рамок и требует дальнейшего точного обозначения взаимодействия структур, представленных разными ветвями власти на региональном уровне, — центральной властью и структурами автономии.

Рисунок 6. Механизм координации ОПР *(АТО Гагаузия)*

Источник: www.gagauzia.md (адаптировано на базе Презентации «Деятельность по реализации проектов, финансируемых за счет внешних доноров и партнеров по развитию, в АТО Гагаузия»).

3.3 Укрепление демократии и развитие гражданского общества

Развитие и укрепление организаций гражданского сектора также является важной сферой приложения усилий внешних партнеров по развитию. Институты гражданского общества, являясь проводниками обратной связи между органами публичного управления и населением региона, аккумулируют информацию о нуждах и проблемах, требующих безотлагательного решения, из «первоисточников».

Развитие данных инициатив способствует укреплению демократических процессов в регионе, разработке и применению новых механизмов решения социальных проблем, развитию сетевого взаимодействия всех заинтересованных в региональном развитии сторон. Данные действия являются основой формирования социального капитала, который, наряду с экономическими факторами, влияет на распространение технологического прогресса и развитие отдельных регионов и стран через развитие сетевых (кластерных) форм взаимодействия стейкхолдеров региона.

Такого рода вид капитала характеризуется, прежде всего, позитивным взаимодействием людей и зависит от уровня доверия, сотрудничества и поддержки, результатом которых является сеть связей между теми или иными группами людей и их участие в различных общественных объединениях и ассоциациях.[26] В АТО Гагаузия наблюдается низкий уровень взаимодействия в предпринимательской среде (ни одна ассоциация в сфере бизнеса не развивает

[26] Ю.А. Варламова, Н.И. Ларионова. Взаимосвязь экономического поведения хозяйствующих субъектов и устойчивого развития территории.

активно свою деятельность), что является тормозящим фактором в распространении передового опыта и трансфера инноваций в регион.

Исследования связи социального капитала и экономического развития доказывают, что увеличение уровня доверия в стране на один пункт ведет к экономическому росту более чем на половину пункта, увеличивает эффективность судебных решений на 0,7 % и снижает коррупцию на 0,3 %.[27] Теоретически данную взаимосвязь объясняют следующим образом: чем больше социальный капитал, тем привлекательнее альтернативные институциональные возможности общества, [28] которые, в свою очередь, определяются такими параметрами, как экономическая свобода, уровень коррупции, бюрократические барьеры, условия развития малого бизнеса, стремление к ассоциированию и отстаиванию своих интересов, конкурентоспособность, доступность венчурного капитала, степень защищенности от произвола чиновников и отношение общества к коммерческому успеху.

Таким образом, расширение доступа и распределения внешней помощи в целях развития находится в прямой зависимости от уровня развития социального капитала в регионе и определяется: степенью согласованности интересов участников процесса развития региона; уровнем кооперации основных стейкхолдеров (заинтересованных сторон), степенью доверия к общественным институтам и органам публичного управления.

Обеспечить рост социального капитала в регионе также возможно посредством усиления влияния институтов гражданского общества**.** Однако, как показало исследование *«Общее состояние организаций гражданского общества АТО Гагаузии*[29], население в регионе плохо информировано о неправительственном секторе, не осознает роли, приоритетных направлений деятельности, источников финансирования неправительственного сектора.

Вследствие сложности поиска финансовых средств, особенно на этапе создания НПО и обеспечения долгосрочности финансовых потоков, деятельность организаций неправительственного сектора не может носить устойчивый, долгосрочный и прогнозируемый характер. Необходимо развивать механизм финансирования деятельности НПО не только на базе ОПР, но и с привлечением других источников: продвижение механизма, предусмотренного поправками в «Закон о неправительственных организациях» и Налоговый кодекс, которые

[27] Knack, S., Keefer, P. Does Social Capital Have An Economic Payoff?//A Cross-Country Investigation, Quarterly Journal of Economics 112 (4), 1997 – P. 1251-1288.
[28] Glaeser, E., Laibson, D., Sacerdote, B. The Economic Approach to Social Capital//NBER Working Paper, 2000 – P. 37-48
[29] http://civicgagauzia.md/pdf/

предоставят налогоплательщикам право перенаправлять до 2 % своего подоходного налога в адрес неправительственных организаций, развитие социальной ответственности бизнеса и др. Данные инструменты поддержки НПО реализуемы только при условии консолидации общества и роста доверия к общественным институтам.

IV. НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ АТО ГАГАУЗИЯ

Основываясь на опыте других стран, а также принимая во внимание процессы, связанные с сокращением объемов внешней помощи в странах Восточной Европы, предполагаем, что проекты, претендующие на финансирование из фондов ЕС, из года в год будут подвергаться все более глубокой проверке партнеров по развитию при одновременно усиливающейся конкуренции с проектами других стран. Предпочтение станут отдавать проектам, которые будут характеризоваться:

- во-первых, подтвержденным высоким уровнем софинансирования местными заинтересованными сторонами (ОМПУ, бизнес-сообществом и другими структурами);
- во-вторых, более **тщательной проработкой и профессионализмом** обоснования эффективности и жизнеспособности проектов;
- в-третьих, **высоким уровнем транспарентности и исключением коррупционных рисков** на всех этапах цикла управления проектами, начиная от выбора решаемой проблемы и заканчивая координацией действий всех участников процесса имплементации и мониторинга.

В ситуации, когда еще совсем недавно актуальные споры, касающиеся увеличения финансирования автономии из государственного бюджета, утихли по причине дополнительно выделенной внешней помощи в целях развития из фондов ЕС, необходимо задаться непростыми вопросами.

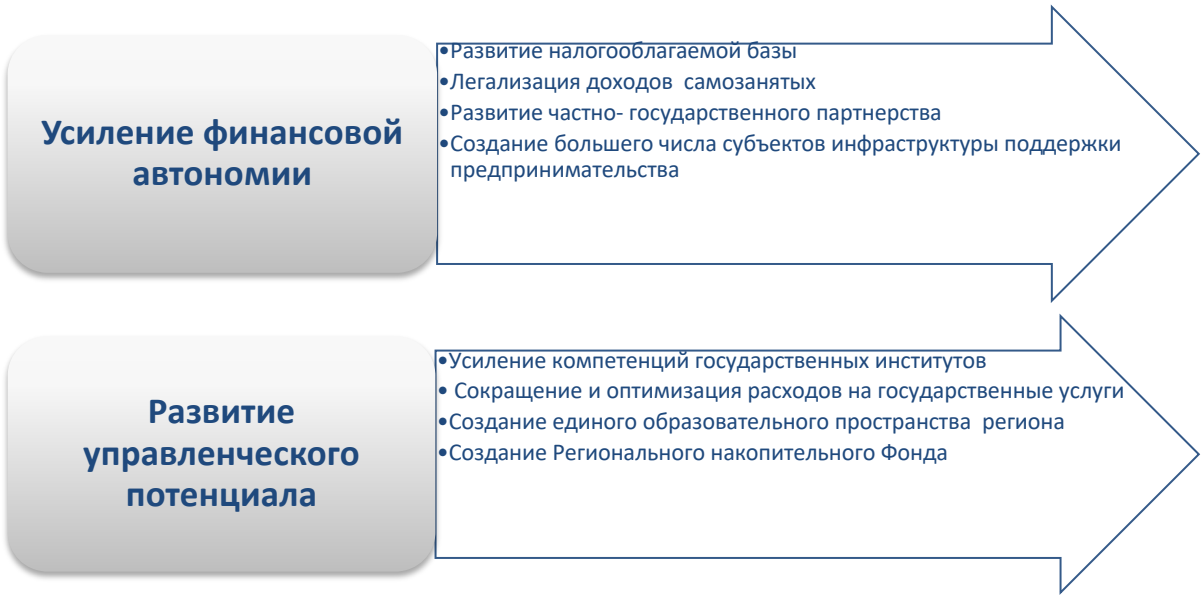
- Насколько эффективно будет распределена внешняя помощь партнеров по развитию?
- Что ожидает автономию, если поток помощи сократится?
- Не станет ли данная ситуация в будущем причиной разногласий «лидеров мнений» республиканских органов власти и автономии?
- Разработан ли упреждающий механизм, как совокупность решений и действий, обеспечивающих целенаправленное предупреждение потенциальных негативных событий?

Ожидание дополнительной помощи и рассмотрение ее как обязательной части доходов негативно влияет на выстраивание на долгосрочную перспективу функциональности и самодостаточности автономии. Структура распределения средств, поступающих в рамках технической помощи, должна быть нацелена на развитие инфраструктурных проектов, включенных в Стратегические планы

развития с одновременным развитием механизмов финансовой самостоятельности в рамках АТО[30].

Основными инструментами предотвращения разногласий относительно несправедливого распределения бюджетных средств для АТО Гагаузия в будущем, в случае возврата к ситуации нехватки средств на развитие автономии, предлагаются одновременное продвижение по двум основным направлениям: усиление финансовой автономии и развитие управленческого потенциала.

Рис. 7. Единый «мэйнстрим» двух основных направлений развития.



Если один из этих «потоков» не будет развиваться, это приведет к ситуации, когда, получив дополнительные финансовые ресурсы, персонал не будет обладать компетенциями, чтобы ими правильно распорядиться. Либо возможен иной сценарий, когда высокий уровень профессиональной подготовки государственных служащих не будет обеспечен финансовыми средствами для внедрения новых, перспективных для автономии проектов.

4.1 Усиление финансовой автономии

- ***Развитие налогооблагаемой базы (рост мелкого, малого бизнеса и легализация самозанятости), а именно:***
    - *Легализация доходов официально трудоустроенных граждан.*

По данным НБС, в 2016 году из всех работающих граждан официально трудоустроено было 63,65 %, в то время как 36,35 % работали на основании

[30] Более подробно «Междисциплинарное исследование: реализация компетенций Гагауз Ери: вызовы и перспективы». Piligrim Demo. 2016.

устных договорённостей. Больше всего неформальных работников было в сельском хозяйстве (до 47 %). При этом каждый десятый из числа официально трудоустроенных заявил, что получает часть или даже всю зарплату «в конверте»[31].

- *Создание программы легализации мелкого «теневого» бизнеса[32], так называемых самозанятых.*

Удельный вес самозанятого населения в числе занятого населения РМ составляет около 30 %.[33] По сути, около 400 тыс. человек занимаются нелегальным предпринимательством, т. е. частично или полностью не платят налоги. Доля самозанятых среди занятого населения существенно ниже, чем во многих странах СНГ, но выше, чем в среднем в странах ЕС. Подавляющее количество самозанятых сконцентрировано в сельской местности 90 %, причем 3/4 сосредоточено в сельском хозяйстве, охоте и рыболовстве.

Для решения данной ситуации необходимо определить правовой статус данной категории граждан и создать такие условия, при которых им было бы выгодно выйти из тени. Также создать для самозанятых фонд бизнес-проектов, предоставляющий дешевые кредиты, услуги обучения и аутсорсинга, обеспечить бесплатными или за небольшую плату рабочими площадями и оборудованием.

- **Развитие частно-государственного партнерства**

Развитие частно-государственного партнерства является одним из инструментов, позволяющих увеличить объем инвестиций в инфраструктурные проекты и повысить их эффективность[34]. Данное сотрудничество нацелено на реализацию стратегических проектов приоритетного характера, являющихся частью секторальных программ развития АРР и Стратегии социально-экономического развития автономии.

- **Создание большего числа субъектов инфраструктуры поддержки предпринимательства**

[31] «Таковы реалии!» Почему в Гагаузии зарплата меньше, чем в среднем по Молдове. www.Nokta.md

[32] В РМ для идентификации самозанятости целесообразно использовать классификацию занятого населения по его профессиональному статусу. По этому критерию различают наемных работников, работников за собственный счет, неоплачиваемых семейных работников, членов кооперативов.

[33] Оценка численности и основных характеристик самозанятого населения РМ. А.Рожко, З.Стременовская. Национальный институт экономических исследований, Кишинев. Ediţia A VI A/Nr. 2, 2015.

[34] Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Д.Делмон. Всемирный банк. 2010.

Необходимо отметить важность направления финансовых потоков в создание большего числа субъектов инфраструктуры поддержки предпринимательства и других структур поддержки частной инициативы, а также наполнения их так называемыми софт-проектами, опирающимися на развитие форм непрерывного, неформального образования в области предпринимательства.

- Усиление финансовой автономии также предполагает **скоординированные действия с республиканскими властями** по:
    - доведению до минимально допустимого уровня в 5 % ассигнования на финансирование капитальных расходов к 2020 году (1,8 % в 2016г.);
    - гибкому использованию трансфертов из государственного бюджета как источника сбалансированности доходной и расходной частей бюджета автономии. Фиксированная сумма трансфертов из государственного бюджета хоть и демонстрирует снижение (с 61,6 % в 2016 г. до планируемых в 2018 г. 56 %), однако не стимулирует инициативы местных органов управления к наращиванию экономического потенциала[35];
    - и самое главное, желание и поддержка со стороны центральной власти в развитии полномочий и нахождения баланса интересов. В этом плане опыт Южного Тироля является «полезным и актуальным» для улучшения системы взаимодействия между органами власти Молдовы и Гагаузии[36].

4.2 Развитие управленческого потенциала

Для достижения высокого уровня подготовки проектов понадобятся высококлассные эксперты и современные технические средства. Эти цели можно достигнуть при реализации следующих действий:

- **Усиление компетенций сотрудников органов публичного управления и модернизация технического оснащения** через:
    - привлечение иностранных экспертов, обладающих исключительными знаниями;
    - повышение профессионального уровня управленческого и аналитического персонала;

[35] Бюджет в 2018 году составит 736, 163 тысячи леев. По отношению к 2017 г. бюджет вырос на 29 %. Собственные доходы бюджета составят 327 миллионов леев — 44 %.
[36] Гагаузия присматривается к опыту Южного Тироля. Допустимо ли расширение полномочий автономии в условиях Молдовы? http://www.ipn.md/ru/integrare-europeana/88134

- техническое сопровождение при реализации инвестиционных проектов, включая первичные исследования жизнеспособности проектов и разработку технико-экономических обоснований;
- обучение в области стратегического менеджмента и маркетинга.

- **Сокращение и оптимизация расходов на публичные услуги общего назначения**

Данные мероприятия включают в себя инвентаризацию бюджетных организаций, реорганизацию бюджетных учреждений путем их слияния и сокращения расходов на содержание, оптимизацию численности персонала органов публичной власти и затрат на его содержание.[37] Это станет возможным вследствие роста профессионализма и производительности труда сотрудников органов публичной власти после реализации предложенных партнерами по развитию программ, а также развития инструментов материальной заинтересованности.

- **Создание единого образовательного пространства** подготовки кадров в регионе, в соответствии с прогнозами рынка труда

Для реализации данных целей необходимо создать единое образовательное пространство подготовки кадров в регионе, подчиненной целям социально-экономического развития региона, а не «моде» на ту или иную специальность. К примеру, такой действенный мотивационный инструмент как «стипендия Башкана» должен быть направлен на поддержку студентов, получающих специальность в приоритетных отраслях экономики региона (агроинженерия, информационный менеджмент, туризм и т.д.). В этом отношении образовательные учреждения региона должны не только своевременно отвечать на текущий «заказ» рынка труда, а идти на опережение.

- **Создание накопительного фонда** — источника финансирования программ и проектов, направленных на реализацию задач регионального развития в будущем.

К примеру, Эстония иллюстрирует образец предвидения снижения финансирования ЕС[38]. Задолго до прекращения еврофинансирования была поставлена амбициозная цель — стать «цифровым центром» ЕС. В результате создано не только первое в мире, но и самое эффективное «цифровое» государство. Еще пять-семь лет назад эстонское правительство сумело

[37] Более подробно «Междисциплинарное исследование: реализация компетенций Гагауз Ери: вызовы и перспективы». Piligrim Demo. 2016.
[38] В Эстонии призвали готовиться к сокращению финансирования от ЕС: http://tass.ru/ekonomika/4705988

подготовиться к экономическому кризису и создало государственный накопительный фонд. В этом отношении в АТО Гагаузия создаются различные фонды: Фонд возмещения контрибуции (в 2018 г. составит 15 млн леев), Фонд капитальных инвестиций (50 млн леев), Фонд поддержки предпринимательства (5 млн леев) и Фонд развития Гагаузии (800 тыс. леев).

Данные процессы пока не получили должной поддержки на уровне региональных структур управления по причине «недооцененности» важности процессов формирования прослойки профессиональных и квалифицированных управленцев и специалистов — «креативной управленческой элиты» региона.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Официальная помощь в целях развития играет важную роль во внедрении программ и проектов экономического, социального и политического развития Республики Молдова. Кроме этого, следует отметить, что бюджетная устойчивость Молдовы по-прежнему зависит от объема предоставляемой внешней помощи. Высокая доля ОПР в НПБ (около 20 % в 2010 и около 9 % в 2016) отражает важность внешней помощи для реализации приоритетов развития Республики Молдова.

Внешняя помощь в целях развития зависит от соблюдения условий партнеров в процессе предоставления помощи. Это означает: если руководство Республики Молдова не выполняет согласованные *обязательства* для оказания внешней помощи, партнеры могут приостановить или прекратить программы помощи в целях развития. Правительство Республики Молдова столкнулось с этим в 2015 и 2017 годах.

Согласно данным Платформы по управлению внешней помощью, в Гагаузской автономии за изученный период были внедрены/внедрялись 58 проектов развития. В основном, помощь предназначалась для таких секторов, как водоснабжение и канализация, здравоохранение и правительство и гражданское общество.

ЕС является основным партнёром по развитию в Гагаузской автономии. На долю ЕС приходится 42 % от всей внешней помощи, полученной Гагаузской автономией за 2010–1016 гг.

Согласование национальных приоритетов развития с приоритетами партнеров по развитию играет значимую роль в решении основных социальных и экономических проблем, с которыми сталкивается наше общество. Отмечаем, что в Гагаузской автономии были приняты стратегии развития, что представляет собой необходимый инструмент для получения помощи для реализации выявленных приоритетов.

Исследование мнений представителей Исполнительного комитета и примарского корпуса АТО Гагаузия свидетельствует о необходимости:

- ✓ усилить механизм обмена информацией и обеспечения обратной связи между всеми участниками, задействованными в процессе реализации программ развития;

- ✓ повысить уровень доверия к общественным институтам посредством развития сотрудничества и согласования интересов всех участников экономического взаимодействия;
- ✓ обеспечить централизованное своевременное предоставление адаптированной информации по ОПР на все уровни местного управления;
- ✓ внедрить обязательные программы обучения сотрудников ОМПУ иностранному (государственному) языку, информационным технологиям и менеджменту проектов;
- ✓ разработать четкие процедуры взаимодействия сообщества партнёров по развитию с региональными и национальными органами власти посредством Координационного совета;
- ✓ создать специальное подразделение из числа сотрудников Главного управления экономического развития и Агентства регионального развития, осуществляющих координацию ОПР на стадии определения направлений развития, планирования распределения технической и финансовой поддержки, а также мониторинг и оценку эффективности ее освоения.

Основная часть поступлений от партнеров по развитию направляется на решение текущих социальных проблем. Однако, если речь идет о решении задач повышения качества жизни на долгосрочную перспективу, то имеющиеся в настоящее время средства необходимо направить на:

- ✓ усиление финансовой автономии за счет увеличения собственных поступлений в бюджет и скоординированности действий в решении данных вопросов с республиканскими властными структурами;
- ✓ создание программы легализации мелкого «теневого» бизнеса, так называемых самозанятых и легализации доходов официально трудоустроенных граждан;
- ✓ усиление компетенций органов публичной власти автономии на базе формирования прослойки профессиональных и квалифицированных управленцев и специалистов — «креативной управленческой элиты» региона;
- ✓ развитие форм непрерывного, неформального образования в области предпринимательства на базе единого образовательного пространства в тесной взаимосвязи с рынком труда;
- ✓ создание большего числа субъектов инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- ✓ повышение степени согласованности интересов участников процесса развития региона и уровня кооперации в инновационной сфере;
- ✓ сокращение и оптимизация расходов на публичные услуги общего назначения;

- ✓ рост доверия к общественным институтам и органам публичной власти на базе усиления демократической легитимности и подотчетности органов публичной власти с одновременным ростом активности гражданского общества.

Развитие органов публичной власти АТО Гагаузия в контексте темы исследования рассмотрено с точки зрения формирования прослойки профессиональных управленцев, совершенствования законодательной базы АТО, внедрения механизма прозрачности принятия решений наряду с развитием механизма мониторинга и координации ОПР.

Развитие и укрепление организаций «гражданского сектора» также является важной сферой приложения усилий внешних партнеров по развитию. Институты гражданского общества, являясь проводниками обратной связи между органами публичной власти и населением региона, аккумулируют информацию о нуждах и проблемах, требующих безотлагательного решения, из «первоисточников». Одновременное внедрение большого количества проектов внешних партнеров по развитию диктует необходимость построения механизма координации данных инициатив.

Ожидание дополнительной помощи и рассмотрение ее как неизбежной части доходов негативно влияет на выстраивание функциональности и самодостаточности региона на долгосрочную перспективу. Структура распределения средств, поступающих в рамках технической помощи, должна быть нацелена на развитие инфраструктурных проектов, включенных в Стратегические планы развития с одновременным развитием механизмов финансовой самостоятельности автономного образования.

www.civicgagauzia.md

facebook.com/Civicgagauzia