



**ENVIRONMENT DIRECTORATE  
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE  
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION  
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA**

**Financing water supply and sanitation in EECCA  
Conference of EECCA Ministers of Economy/Finance, Environment and Water and their partners from  
the OECD**

Тематический документ

17-18 November 2005, Yerevan, Armenia

*Настоящий документ «Вопросы для обсуждения» разработан для направления хода дискуссий на Конференции на уровне министров в Ереване. Его структура соответствует основным пунктам повестки дня. Также разработаны информационно-аналитические документы, в большинстве случаев включающие в себя краткие, ориентированные на политику резюме, в качестве надежной аналитической основы для проведения дискуссий. Информационно-аналитические документы и их связь с повесткой дня определяются в приложении 2 к настоящему документу.*

## ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ

Со времени проведения Алматинской конференции в 2000 г.<sup>1</sup> положение дел с доступностью услуг водоснабжения и канализации (ВиК) для населения стран ВЕКЦА в целом не улучшилось. В то время инфраструктура водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) находилась в критическом состоянии. С тех пор ситуация еще более ухудшилась, что увеличило риски для здоровья людей и имело негативные экономические последствия. Вместе с тем, следует указать и на некоторые положительные изменения:

- Возможности финансирования ВКХ улучшились вследствие возобновившегося экономического роста и обусловленного им оздоровления государственных бюджетов, улучшения финансового положения предприятий и повышения доходов населения, и
- Имеется ряд примеров успешного проведения реформ и разработки механизмов<sup>2</sup> в поддержку реформ, которые могут быть использованы во всем регионе.

В настоящее время главная задача заключается в том, чтобы эффективно использовать улучшение экономической ситуации и развивать достигнутые успехи.

### Оценка ситуации

Доля городского населения, имеющего доступ к централизованным услугам водоснабжения, в странах ВЕКЦА по-прежнему высока, однако *качество* этих услуг ухудшилось. Перебои в подаче воды, разрывы в трубопроводах, неучтенные расходы воды – в последние годы эти негативные факторы постепенно усугублялись. Подобным же образом, нет улучшений и в отношении ключевых финансовых показателей. Ввиду указанных тенденций достижение к 2015 г. Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в области водоснабжения и санитарии<sup>3</sup> представляется маловероятным. Официальные заявления о достигнутых улучшениях не должны вводить нас в заблуждение; состояние сектора представлено в них слишком оптимистично. Для более достоверного мониторинга улучшений, определения приоритетов и выработки стратегий развития, ориентированных на достижение ЦРТ, необходимы усовершенствованные методологии и более точные данные.

Последствия ухудшения инфраструктуры ВКХ в регионе очень серьезные: они сказываются и на здоровье населения, и на состоянии окружающей среды, и на темпах экономического развития. По оценке ВОЗ, в регионе Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН из-за плохого

<sup>1</sup> См. OECD (2001) “Water Management and Investment in the New Independent States” (*ОЭСР, 2001 г. «Управление водными ресурсами и инвестиции в Новых независимых государствах»*). Среди прочего министры приняли Руководящие принципы по реформе городского водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА. «Руководящие принципы» содержат рамочную основу рабочей программы, выполняемой СРГ ПДООС; для данной Конференции они являются важнейшим базовым документом.

<sup>2</sup> Некоторые инструменты, разработанные в этой области СРГ ПДООС, перечислены в Приложении 1 к настоящему документу.

<sup>3</sup> В области водоснабжения Цели развития тысячелетия состоят в том, чтобы к 2015 г. вдвое сократить долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и элементарным условиям санитарии.

водоснабжения ежегодно умирает более 13 тысяч детей в возрасте до 14 лет, и вероятно, большинство из них – в странах ВЕКЦА. В социальном отношении положительный эффект от улучшения положения дел с водоснабжением и канализацией будет значительным. По оценке ВОЗ, в ряде европейских, кавказских и центральноазиатских государств коэффициент «затраты-выгоды» для инвестиций в инфраструктуру ВКХ может достигать 1:13, т. е. одна единица инвестированных денежных средств обернется тринадцатью единицами выгоды (в денежном эквиваленте – *прим. ред.*).

Указанные тенденции в той или иной степени являются общими для региона ВЕКЦА, но состояние предприятий ВКХ и обуславливаемые им отрицательные последствия в разных странах далеко не одинаковые. Некоторые положительные результаты были достигнуты в более богатых странах ВЕКЦА, а также в некоторых столичных и крупных городах. Вместе с тем, ситуация в маленьких и средних городах значительно хуже, а во многих сельских районах вслед за ликвидацией колхозов и совхозов системы водоснабжения пришли в полный упадок. Тридцать шесть процентов населения стран ВЕКЦА живет в сельской местности, и для этих районов крайне необходимы более эффективные программы. В более широком смысле, ситуация в беднейших странах ВЕКЦА значительно хуже, чем в экономически более благополучных государствах, особенно в отношении качества воды и того, как оно влияет на здоровье населения.

Анализ наиболее важных институциональных и правовых реформ в странах ВЕКЦА указывает на то, что многие страны предприняли меры по улучшению ситуации с ВКХ, и, как правило, они соответствуют рекомендациям, изложенным в Алматинских Руководящих принципах. В частности, центральные правительства усовершенствовали институциональную основу деятельности ВКХ и разработали рамочное законодательство, позволяющее более эффективно направлять деятельность организаций на местах, в основном в отношении установления тарифов. Тем не менее, лишь в некоторых случаях ЦРТ в области водоснабжения были интегрированы в национальные планы развития или, где это необходимо, в Стратегию снижения уровня бедности<sup>4</sup>. Кроме того, следовало бы гораздо больше сделать в плане информирования общественности и привлечения ее к обсуждению того, как улучшить работу предприятий ВКХ.

#### **Вопросы для обсуждения**

Какие меры по реформированию городского ВКХ и повышению качества услуг водоснабжения оказались наиболее эффективными? Каковы важнейшие факторы, затрудняющие проведение реформ? Что нужно сделать для более широкого распространения и применения передовой практики?

Каковы основные проблемы ВКХ в сельских районах и наиболее эффективные способы их решения?

#### **Финансирование инфраструктуры ВКХ**

Во многих странах ВЕКЦА выручка предприятий ВКХ покрывает лишь около 60% эксплуатационных затрат, вследствие чего предприятиям приходится снижать уровень оказываемых услуг и сокращать расходы на содержание и элементарное техническое обслуживание

<sup>4</sup> Эта тема (достижение ЦРТ в области водоснабжения и санитарии в регионе ВЕКЦА) будет обсуждаться министрами во время рабочего обеда. В ходе второго совещания по подготовке Ереванской конференции стало очевидно, что страны ВЕКЦА и организации-доноры по-разному относятся к указанным ЦРТ, и эти различия весьма существенны: в большинстве стран ВЕКЦА ЦРТ в области водоснабжения и санитарии не были даже интегрированы в национальные стратегии развития, в то время как для организаций-доноров достижение этих целей является одним из важнейших приоритетов.

инфраструктуры, что влечет за собой дальнейшее ухудшение ее состояния. Средств на реабилитацию инфраструктуры или новые инвестиции еще меньше. Таким образом, во многих странах ВЕКЦА водопроводно-канализационное хозяйство оказалось в порочном круге: финансовая неустойчивость влечет за собой ухудшение качества работы предприятий, которое, в свою очередь, еще более усугубляет их финансовое положение.

Считается, что для того чтобы надлежащим образом поддерживать и обновлять существующую инфраструктуру требуется дополнительное финансирование в размере от 15 до 34 долларов США в год на душу населения. Это соответствует приблизительно семи миллиардам евро в год, необходимым для достижения Целей развития тысячелетия в области водоснабжения и санитарии, что примерно в два раза выше уровня финансирования, имеющегося в настоящее время.

К сожалению, простых решений, которые позволили бы решить эту проблему, не существует. Страны ВЕКЦА должны будут мобилизовать все источники финансирования, не допуская вытеснения одних источников другими, для максимизации общего объема финансирования ВКХ. Финансовые стратегии, разработанные несколькими странами ВЕКЦА во взаимодействии с СРГ ПДОС, позволяют выделить некоторые элементы, являющиеся наиболее существенными для применяемых в этих странах подходов:

Для сокращения эксплуатационных затрат необходимо серьезно повысить операционную эффективность предприятий ВКХ. Доля затрат на электроэнергию и неучтенные расходы воды в регионе ВЕКЦА в 2-3 раза выше, чем в странах ОЭСР. Следует заметить, однако, что часто повышение эффективности требует вначале значительных средств на инвестиции.

Платежи потребителей по-прежнему будут основным источником финансирования ВКХ, особенно в отношении затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание. В этой связи требуются более эффективные процедуры взимания платы за услуги ВиК. Вместе с тем, необходимо четче различать экономические и социальные аспекты водоснабжения: уровень тарифов должен устанавливаться так, чтобы предприятия были финансово самостоятельными, а меры социальной поддержки должны быть более целенаправленными, делая услуги водоснабжения и канализации финансово доступными для наименее обеспеченных категорий населения. Адекватная стоимость услуг водоснабжения будет также препятствовать чрезмерному потреблению воды, которое на душу населения в регионе ВЕКЦА значительно выше, чем в странах ОЭСР.

В большинстве стран ВЕКЦА бюджетные средства также будут играть важнейшую роль в финансировании ВКХ, особенно это касается капитальных затрат. При нынешнем развитии бюджетно-налоговых отношений между различными уровнями государственного управления, финансовые трансферты с центрального и регионального на местный уровень в большинстве стран ВЕКЦА будут иметь особо важное значение. Они должны быть организованы так, чтобы у органов местного самоуправления были прогнозируемые доходы, а также стимулы к грамотному управлению своими финансами.

Проблемы, связанные с приемлемостью стоимости услуг ВиК для населения, ставят некоторые правительства перед непростым, в политическом отношении, выбором: либо предоставить меньшему количеству городских жителей возможность пользоваться водоснабжением в своих домах и квартирах, либо обеспечить большее количество горожан водой из уличных водоразборных колонок.

Финансовые стратегии для ВКХ должны разрабатываться в рамках комплексной программы управления водными ресурсами; их необходимо также интегрировать в бюджетный процесс - например, в среднесрочные программы бюджетных расходов.

На фоне общих объемов финансирования ВКХ Официальная помощь в целях развития (ОПР) и финансирование со стороны международных финансовых институтов (МФИ) будут играть небольшую роль, но они могут иметь важное значение в том, что касается катализации процессов и демонстрации соответствующих преимуществ. В перспективе финансирование из этих источников может быть увеличено, особенно если успешно проводимые реформы убедят доноров в том, что средства будут использоваться эффективно. Увеличение объемов ОПР является важнейшим условием достижения ЦРТ в области водоснабжения и санитарии.

Что касается частного сектора, то маловероятно, чтобы во многих странах ВЕКЦА он в обозримом будущем стал серьезным источником инвестиционного капитала; скорее, для ВКХ он будет источником управленческого и технического «ноу-хау» (см. ниже).

В краткосрочной перспективе местные финансовые рынки и рынки капитала вряд ли будут значительным источником финансирования, хотя некоторые возможности для этого могут появиться в более крупных и богатых странах, таких, например, как Россия и Украина.

#### **Вопросы для обсуждения**

Как можно сделать финансовое положение предприятий ВКХ более устойчивым за счет введения тарифов, которые, по меньшей мере, полностью покрывали бы затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры, учитывая при этом обоснованные соображения, лежащие в социальной и политической плоскости и связанные с приемлемостью платы за водоснабжение и канализацию для населения?

Как следует использовать средства центральных бюджетов для того, чтобы наиболее эффективно способствовать повышению качества услуг ВКХ на местном уровне?

#### **Взаимоотношения между муниципалитетами и предприятиями ВКХ**

Считается, что медленное проведение реформ на муниципальном уровне является самым существенным препятствием к улучшению работы городского ВКХ. Существует несколько положительных примеров, когда муниципалитеты приняли планы с четкими задачами и разработали механизмы, направленные на их выполнение (например, в городах Сургут и Ярославль в России и в городе Ереван в Армении). Некоторые из этих муниципалитетов начали должным образом управлять своими финансами и приобрели достаточную кредитоспособность, позволяющую им делать заимствования для финансирования строительства или оздоровления инфраструктуры ВКХ. И все же, указанные случаи приходится считать исключением. Развитие этого успешного опыта и его перенесение на другие муниципалитеты во всем регионе ВЕКЦА потребует очень большой работы.

Органы местного самоуправления в странах ВЕКЦА должны твердо поставить перед собой следующие задачи и получить помощь при их выполнении:

- установить в отношении водопроводно-канализационного хозяйства стабильные взаимосогласованные цели, которые должны быть составной частью Генерального плана развития города и (или) региона и быть непосредственно увязанными с планами комплексного управления водными ресурсами
- подготовить реалистичные финансовые стратегии, направленные на достижение этих целей
- на основе указанных стратегий разработать среднесрочные «скользящие» инвестиционные программы (а не только годовые программы, как это делают сейчас многие муниципалитеты), и

- привлекать общественность к подготовке и выполнению указанных мероприятий.

Одним из важных факторов, определяющих ход реформ на местном уровне, являются взаимоотношения органов местного самоуправления с предприятиями ВКХ. Раньше эти предприятия входили в структуру местных администраций, и последние выступали фактически в роли поставщиков услуг. Вместе с тем, международный опыт показывает, что функции определения политики и регулирования, которые лежат на государственных органах и органах местного самоуправления, должны быть четко разграничены от функции предоставления коммунальных услуг, в т.ч. ВиК, ответственность за которое несут предприятия ВКХ. Для более четкого определения функций и ответственности сторон (т. е. муниципалитета и предприятия ВКХ) могут использоваться контракты, основанные на показателях деятельности (результативности); кроме того, такие контракты способствуют созданию структурных стимулов, поощряющих предприятия к улучшению своих показателей. Следует признать, что примеров заключения таких контрактов и успешного их выполнения в странах ВЕКЦА по-прежнему мало.

Улучшение управления, организационного строения и укрепление потенциала предприятий ВКХ должно стать составной частью реформ на местном уровне. В свое время участники Алматинской конференции с надеждой говорили о том, что этому будет способствовать привлечение частного сектора к работе предприятий ВКХ. В общем, пока эти надежды не оправдались. Иностранцы операторы не желают брать на себя риски, что отчасти объясняется неопределенностями в законодательстве и политике. Большинство из них пока не готово вкладывать свой капитал и в процессе проникновения на рынки ВЕКЦА в качестве первого шага предпочитает такие формы участия, которые связаны с относительно невысокими рисками – например, договоры управления<sup>5</sup>.

В этом смысле исключением является Российская Федерация: реагируя на положительные сигналы на политическом уровне, российские частные компании заключили контракты и отвечают за водоснабжение в 20 городах (данные на сентябрь 2004 г.), где проживает около 11 процентов городского населения России. По международным стандартам это высокий показатель. Вместе с тем, большинство этих контрактов являются краткосрочными договорами аренды, и в настоящее время неясно, насколько устойчивым будет участие этих частных компаний в ВКХ.

#### Вопросы для обсуждения

*Какие шаги должны быть предприняты для того, чтобы органы местного самоуправления могли более эффективно направлять и регулировать деятельность предприятий ВКХ и оказывать им поддержку?*

*Каковы, в основном, возможности дальнейшего привлечения частного сектора к деятельности ВКХ и существующие на этом пути препятствия?*

<sup>5</sup> Во время проведения Конференции министров в Ереване будет организован круглый стол на тему «ВКХ в странах ВЕКЦА: партнерство между государством и частным сектором» (время проведения круглого стола: 17-е ноября, 16.00-18.30). Результаты обсуждения будут представлены вниманию участников конференции.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### **Некоторые из основных инструментов, разработанных СРГ ЦДООС в поддержку реформирования ВКХ в странах ВЕКЦА**

*Финансовые стратегии:* компьютерная модель (FEASIBLE), позволяющая устанавливать реалистичные цели развития инфраструктуры с учетом имеющихся финансовых ресурсов. Применение данного инструмента позволяет его пользователям более точно оценивать реальные финансовые потребности сектора, и корректировать эти цели соответствующим образом. Этот инструмент способствует подготовке объективных данных, которые затем используются в качестве основы для обсуждения (внутри министерств, а также с организациями-донорами и МФИ) масштаба и целей предлагаемых инвестиционных проектов.

*Инструмент долгосрочного планирования инвестиций для муниципалитетов:* этот инструмент позволяет муниципалитетам планировать свои инвестиции в ВКХ и иные инвестиции на трехлетний срок. Он способствует созданию в органах местного самоуправления определенного базового потенциала, необходимого для грамотного финансового управления, и помогает муниципалитетам подготавливать согласующиеся между собой инвестиционные программы.

*Инструмент финансового планирования для предприятий ВКХ:* применение этого инструмента позволяет развивать у персонала предприятий базовые навыки, необходимые для грамотного финансового планирования и подготовки планов развития предприятия. Данный инструмент дополняет инструмент долгосрочного планирования инвестиций для муниципалитетов.

*Набор инструментов для сравнительного анализа результатов работы предприятий ВКХ:* этот инструмент основан на методологии (системе показателей – прим. ред.), разработанной Всемирным банком. Ее применение стимулирует предприятия ВКХ, государственные органы и органы местного самоуправления к использованию подходов, ориентированных на результаты работы; он может быть интегрирован в процедуры текущего управления предприятиями, а также использоваться в процессе подготовки и выполнения договоров между муниципалитетами и предприятиями.

*Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и предприятиями ВКХ:* представляет собой общее введение в данную тему, описывает основные элементы таких контрактов и предлагает рекомендации по их подготовке, основанные на практическом опыте. Используя данное Руководство, муниципалитеты и предприятия ВКХ смогут более четко структурировать взаимоотношения между собой, что обычно является необходимым при реализации проектов, финансируемых МФИ и организациями-донорами.

*Передовой опыт управления государственными природоохранными расходами:* представляет собой контрольный лист, предназначенный для практического применения при оценке эффективности выполнения природоохранных программ и работы организаций, отвечающих за

расходование бюджетных средств на природоохранные цели, и руководство по улучшению их работы.

*Практическое руководство по оценке природоохранных проектов, финансируемых из бюджетных средств:* использование этого инструмента помогает органам управления в разработке методологий, обеспечивающих эффективную оценку выполнения проектов в ВКХ с целью наиболее эффективного использования ограниченных бюджетных средств. Этот инструмент может применяться национальными и региональными правительствами при составлении перечня приоритетных инвестиционных проектов; его использование способствует тому, чтобы предложения по проектам были более реалистичными, а выполнение поставленных задач было обеспечено на политическом уровне. Дополняет инструмент «Передовой опыт управления государственными природоохранными расходами».

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Перечень информационно-аналитических документов, относящихся к различным пунктам повестки дня конференции

<b>Заседание I</b>	
<b>Оценка хода реализации Алматинских Руководящих принципов и Целей развития тысячелетия в области водоснабжения и канализации</b>	
Ход реализации Алматинских Руководящих принципов по реформе городского водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)2
Цели развития тысячелетия, задача «Питьевая вода и санитария» - выполнима ли она в регионе ВЕКЦА?	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)3
Водоснабжение и водоотведение в сельских районах стран ВЕКЦА	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)4
Медицинские аспекты анализа затрат и выгод в секторе водоснабжения и санитарии (документ ВОЗ)	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)9
Документ о позиции НПО	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)10
<b>Заседание II</b>	
<b>Обеспечение финансирования, необходимого для эффективной эксплуатации и технического обслуживания инфраструктуры ВКХ и инвестиций в данный сектор</b>	
Финансирование ВКХ и социальные аспекты реформы тарифов	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)6
<b>Заседание III</b>	
<b>Реформирование взаимоотношений между органами местного самоуправления и предприятиями ВКХ, включая роль частного сектора</b>	
Реформирование ВКХ стран ВЕКЦА на муниципальном уровне	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)5
Документ о позиции международного частного сектора относительно его роли в реформировании предприятий водопроводно-канализационного хозяйства в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)7
Участие отечественных частных компаний в ВКХ России	ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)8