

ENVIRONMENT DIRECTORATE
 ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE

**Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia
 Group of Senior Officials on Urban Water Sector Reform**

NATIONAL POLICY DIALOGUE ON FINANCING URBAN AND RURAL WATER SUPPLY AND SANITATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC - EXECUTIVE SUMMARY

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ ПО ОТРАСЛЕВОЙ ПОЛИТИКЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО И СЕЛЬСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ - РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Ежегодная встреча СРГ ПДООС
 15-16 октября 2009 г., Париж (Франция)

Специальное заседание «Реформа сектора водоснабжения и водоотведения»

В данном отчете представлены основные результаты Национального диалога по отраслевой политике (НДОП), проводимого в рамках компонента для стран ВЕКЦА Водной Инициативы Европейского Союза (ВИЕС) при поддержке Европейской Комиссии и ОЭСР/СРГ ПДООС. Главной целью диалога было укрепление потенциала Правительства Кыргызской Республики в области планирования и осуществления приоритетных капиталовложений в инфраструктуру водоснабжения и водоотведения (ВСиВО), привлечения и эффективного распределения финансовых ресурсов для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) по водоснабжению и водоотведению, обеспечив при этом финансовую приемлемость для населения и государственного бюджета. С этой целью в ходе диалога была разработана Финансовая стратегия для городского и сельского водоснабжения и водоотведения Кыргызской Республики.

Необходимое действие: для информации.

Г-н Питер Борки, Отдел по анализу и оценке состояния окружающей среды Директората по охране окружающей среды, тел.: +33 1 45 24 13 84, факс: +33 1 44 30 61 83, электронный адрес: peter.borkey@oecd.org

JT03271476



РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Основной целью данного проекта является укрепление потенциала Правительства Кыргызской Республики (ПКР) в области планирования и осуществления приоритетных капиталовложений в инфраструктуру отрасли водоснабжения и водоотведения (ВСиВО), привлечения и эффективного распределения финансовых ресурсов для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) по водоснабжению и водоотведению. Наряду с этим необходимо обеспечить финансовую приемлемость целей развития инфраструктуры ВСиВО для населения и государственного бюджета. Для достижения этой цели, в процессе Национального диалога по отраслевой политике (НДОП), проводимого в рамках компонента для стран ВЕКЦА Водной Инициативы Европейского Союза (ВИЕС) при поддержке Европейской Комиссии (ЕС) и ОЭСР/СРГ ПДООС, была разработана Финансовая стратегия (ФС) для городского и сельского водоснабжения и водоотведения Кыргызской Республики.

Национальный диалог по отраслевой политике финансирования городского и сельского ВСИВО в Кыргызской Республике

В ходе реализации данного проекта ОЭСР/СРГ ПДООС и назначенная ею консалтинговая компания тесно сотрудничали с Координационным советом (КС), учрежденным Правительством Кыргызской Республики. Для информирования и содействия НДОП группа консультантов, отобранная ОЭСР/СРГ ПДООС, подготовила ряд рабочих документов на основании собранных данных и анализа полученной информации и провела имитационное моделирование ряда сценариев развития сектора. Для этого консультанты собрали информацию и данные о текущем положении в отрасли водоснабжения и водоотведения в городах и селах (из опубликованных статистических данных и данных государственного бюджета, интервью с представителями министерств и органов местного самоуправления (мэрии и Айыл окмоту), с персоналом водоканалов и представителями общин), которые были загружены в компьютерную финансовую модель для ВСиВО, именуемую FEASIBLE.

Ключевые результаты Национального диалога по отраслевой политике представлены ниже:

- Достигнуто согласие в определении основных вызовов, стоящих перед отраслью ВСиВО Кыргызской Республики, и повышена осведомленность о природе этих вызовов: технические, социально-экономические, экологические, географические, финансовые и институциональные. Единогласно признана реалистичность ключевых предположений Базового сценария («обычный ход деятельности» или «в отсутствие новой отраслевой политики»);
- Согласованы основные меры отраслевой политики в базовом сценарии для сокращения дефицита финансирования, по оценке, равного 1,5 миллиарда Сом. Это следующие меры:
- Повышение тарифов с текущего уровня, который составляет менее 0,5% от среднего дохода домохозяйств (ДХ), до максимального уровня доступности по цене (2,5% дохода ДХ) через 20 лет.
- Повышение уровня собираемости с текущих уровней (<25% в сельской местности и <50% в городах) до 60% в сельской местности и 85% в городах через 5 лет.
- Повышение доли государственных бюджетных расходов на ВСиВО с текущего уровня около 0,3% до 2% расходов государственного бюджета (уровень, который ниже, чем во многих странах) через 20 лет.
- После обсуждения трех альтернативных сценариев развития, КС единогласно решил, что сценарий, который предполагает достижение Целей развития тысячелетия по ВСиВО, обеспечивает наилучший баланс с точки зрения осуществления необходимых улучшений услуг ВСиВО в Кыргызской Республике, и реализма запросов в отношении общего объема финансирования и внешней финансовой помощи (1 миллиард Сом или 22 миллиона Евро) (в дальнейшем – «предпочтительный сценарий»).
- Осуществимая финансовая стратегия, сопутствующая «предпочтительному сценарию».
- Достигнуто согласие по мерам отраслевой политики, необходимым для реализации «предпочтительного сценария» и сопутствующей финансовой стратегии, с включением финансовой стратегии в бюджетный процесс (среднесрочную бюджетную программу (СБП) и годовые бюджеты) и её интеграции в социально-экономическую политику; при этом согласовано, что для улучшения управления и финансирования, а также для разработки и проведения обоснованной государственной отраслевой политики в секторе ВСиВО, необходим единый регулирующий орган для координации городского и сельского ВСиВО в масштабе всей страны.

Контекст

Численность населения страны составляет около 5,2 миллионов человек, из них около одной трети составляет городское население, и две трети – сельское население. Основные вызовы, стоящие перед отраслью ВСиВО Кыргызской Республики, - это технические, социально-экономические, экологические, географические, финансовые и институциональные.

Существующая инфраструктура ВСиВО находится в плохом состоянии, и многие из 1 074 централизованных систем водоснабжения (водопроводов) страны функционируют неэффективно. Около 90% этих систем используют воду из подземных источников (включая родники) и около 10% - из поверхностных источников. Многие жители вообще не имеют доступа к централизованному водоснабжению (нет ни крана в доме, ни уличной водоразборной колонки).

Для тех, кто не имеет доступа к централизованному водоснабжению, уровень услуг в отношении надежности, предсказуемости и качества воды часто очень низкий. По отчетам Санитарно-эпидемиологической службы (СЭС), в среднем около 2% химических и 10% микробиологических анализов качества воды не отвечают республиканским санитарным нормам. Количество случаев заболеваемости острыми кишечными инфекциями, связанными с водой, растет и достигло 485 случаев на 100 000 населения в 2007 году.

Недостаток измерения объема потребления воды для оценки производства и потребления в большинстве водоканалов (муниципальные водопроводные хозяйства) означает, что невозможно подсчитать уровни потерь и неучтенных расходов воды (ПНРВ), а также невозможно обоснованно начислять счета за фактическое потребление воды.

В целом по стране уровень доходов домохозяйств низкий. Почти 42% людей живут ниже общей черты бедности, и небольшая часть населения живет в крайней бедности. Также наблюдается значительные региональные различия в уровне доходов, означающее большие колебания в доступности по цене (способности платить за ВСиВО), и это, наряду с большим разбросом в плотности населения по стране, означает, что имеются определенные местности - «горячие точки» - где способность населения платить - низкая, а себестоимость услуг водоснабжения - высокая. Суровый климат и сейсмическая активность также представляют риск для устойчивости инфраструктуры, а распространенный каменистый грунт, топографические особенности местности и отдаленное месторасположение многих населенных пунктов ведут к высоким затратам на строительство. Это оказывает значительное влияние на распределение государственных финансовых средств на ВСиВО по стране.

Низкий уровень доступности по цене и низкий уровень услуг означают, что имеется выраженная неудовлетворенность населения уровнем услуг, порождающая нежелание платить за ВСиВО пока не будет явных улучшений услуг. Уровень возмещения издержек производства низкий из-за низких тарифов (около 4 Сом/чел./месяц – менее 0,5% от располагаемого дохода ДХ) и низкого уровня собираемости (в среднем, <25% в сельской местности и <50% в городах). Также наблюдается значительное перекрестное субсидирование бытовых потребителей промышленными и коммерческими предприятиями.

Доля государственного бюджета, расходуемая на водоснабжение и водоотведение, очень низкая (<0,3% от бюджетных расходов), и это в основном средства на оплату услуг ВСиВО, предоставленных бюджетным организациям, а не на капитальные расходы. Объем Официальной помощи на цели развития (ОПР) и внешнего кредитования непредсказуем, и существует некоторое опасение, насколько эффективным было использование некоторых из внешних кредитов. Все это, а также хрупкая и неустойчивая макроэкономическая перспектива означают, что финансовый контекст является одним из самых ключевых, но также одним из тех, решение которого влечет за собой значительный потенциал для улучшения положения дел в секторе.

Институциональный и политический контексты также являются ключевыми. В настоящее время нет государственного координирующего или регулирующего органа для отрасли ВСиВО в целом, хотя, кажется, процесс реформирования начался, и нет государственной отраслевой политики для водоснабжения и водоотведения. Также наблюдается недостаток координации между

отраслевой политикой водоснабжения и другими отраслями, такими как жилищное строительство. Организации местного самоуправления несут ответственность за услуги ВСиВО, но имеют мало функциональных возможностей и ресурсов, а чрезмерная фрагментация и децентрализация отрасли водоснабжения означает, что почти нет экономии от роста масштабов производства и слишком много разнообразных затрат. Недостаток базы данных и Системы управленческой информации, необходимой для принятия обоснованных решений, и чрезмерное полагание на нормы водопотребления советского периода сдерживает определение целей развития ВСиВО.

«Ведение дел как обычно»: доступно по финансам, но не подходит для Кыргызстана

Введение и Предположения

Базовый сценарий рассматривает имеющееся финансирование и расходы, необходимые для эксплуатации и технического обслуживания существующих систем ВСиВО в Кыргызской Республике и поддержания существующего уровня услуг ВСиВО, с целью обеспечить достаточное финансирование для эксплуатации и технического обслуживания (ЭиТО), а также для реинвестиций в существующие активы для предотвращения дальнейшего ухудшения услуг ВСиВО в течение планируемого периода (2008-2027).

В процессе финансового моделирования были рассмотрены три основных категории населенных пунктов. Это (1) крупные и малые города (с мэриями и обслуживаемые водоканалами), а также села с населением более 10 000 человек; (2) села с населением менее 10 000 человек, но не менее 750 человек, и, наконец (3) села с населением менее 750 человек. Для каждой категории были собраны данные, агрегированы и загружены в финансовую модель FEASIBLE для имитационного моделирования сценариев.

На основании данных национальной статистики и результатов обследования сел, предположение об уровне доступа к централизованному водоснабжению и элементарному водоотведению в рамках базового сценария было сделано на уровне базового года (2007):

	Водоснабжение			Водоотведение	
	Нецентрализованное ВС	Централизованное ВС с краном в доме/во дворе	Централизованное ВС из уличных водоразборных колонок	Элементарное	Улучшенное
Городские муниципалитеты (с <i>Водоканалами</i>)	35%	48%	18%	51%	49%
Села с населением >10 000 человек (сельское)	50%	0%	50%	100%	0%
Села с населением <10 000 человек (сельское)	41%	0%	59%	100%	0%

В модели FEASIBLE предполагаются следующие три **источника финансирования**:

Тарифы (доходы от платежей потребителей - домохозяйств, бюджетных и коммерческих организаций), налоги (выделение средств из государственного бюджета) и денежные переводы (внешние гранты и кредиты, т.е. ОПП, и возможные благотворительные взносы).

Для тарифов, в городах и крупных селах, обслуживаемых водоканалами, уровень собираемости предполагался: 50% для домохозяйств и 100% для бюджетных и коммерческих организаций, а данные об охвате централизованным водоснабжением, нормах водопотребления и уровнях тарифа (за м3) были предоставлены водоканалами.

Данные о фиксированных тарифах, оплачиваемых сельскими домохозяйствами (за человека в месяц), были предоставлены Кыргызским Альянсом по воде и санитарии, Всемирным Банком и Азиатским Банком Развития.

Налоги: данные о распределении средств из государственного бюджета были предоставлены Министерством финансов. Предполагалось, что нет значительного дохода от сбора тарифов от бюджетных и коммерческих организаций в селах с населением ниже 10 000 чел. Единственный значительный вклад в услуги ВСиВО из государственного бюджета - это оплата счетов за воду бюджетными организациями (например, школы, больницы, государственные учреждения), что составляет приблизительно 0,2% от государственных бюджетных расходов.

Денежные переводы/ОПР: Базовый сценарий включает государственные расходы на погашение кредитов и выплату процентов по первым кредитам Всемирного Банка (ВБ) и Азиатского Банка Развития (АБР) для проектов сельского водоснабжения, которые уже завершены. Эти погашения начались в 2008 году. Несмотря на то, что условия погашения льготные и ставка процента низкая, выплаты по этим кредитам составляют значительные дополнительные расходы, которые предстоит нести центральному Правительству в предстоящие годы.

Основные макроэкономические предположения были следующими:

- Все имитационное моделирование было выполнено в ценах базового года (таким образом, нет прогноза на инфляцию).
- Не будет ревальвации или обесценивания Кыргызского Сомы по отношению к Евро или другим основным валютам.
- В модели были использованы цены на электроэнергию на июль 2008 года – то есть по высокой цене – и предполагается, что они не повысятся в реальном исчислении.
- Предполагается, что реальный доход домохозяйств и реальный ВВП будет прирастать на 5% ежегодно.

Результаты

Общие расходы на ЭиТО и реинвестиции в течение планируемого периода составят 2,07 миллиарда Сом в 2007 году и возрастут до 2,10 миллиарда Сом в 2027 году. На ЭиТО пойдет 47% от общих расходов на ВСиВО (исключая погашение долга), а на реинвестиции¹ потребуется 53%. Погашение долга в среднем составит 4% от общих требуемых расходов. Исключая погашение долга, 83% расходов на ВСиВО приходится на города и лишь 17% приходится на села. По сравнению с этими расходами, которые составляют приблизительно 2 миллиарда Сом только на поддержание услуг ВСиВО на текущем уровне, текущий доход составляет менее 0,5 миллиарда Сом (разделение почти такое же: на города приходится около 80%, а на села около 20%).

¹ Реинвестиция – это инвестиция, которая необходима для поддержания ценности инфраструктуры на текущем уровне (т.е. для компенсации её износа) и предотвращения дальнейшего ухудшения производственных характеристик систем ВСиВО (например, обновление механического и электрического оборудования, текущий и капитальный ремонт).

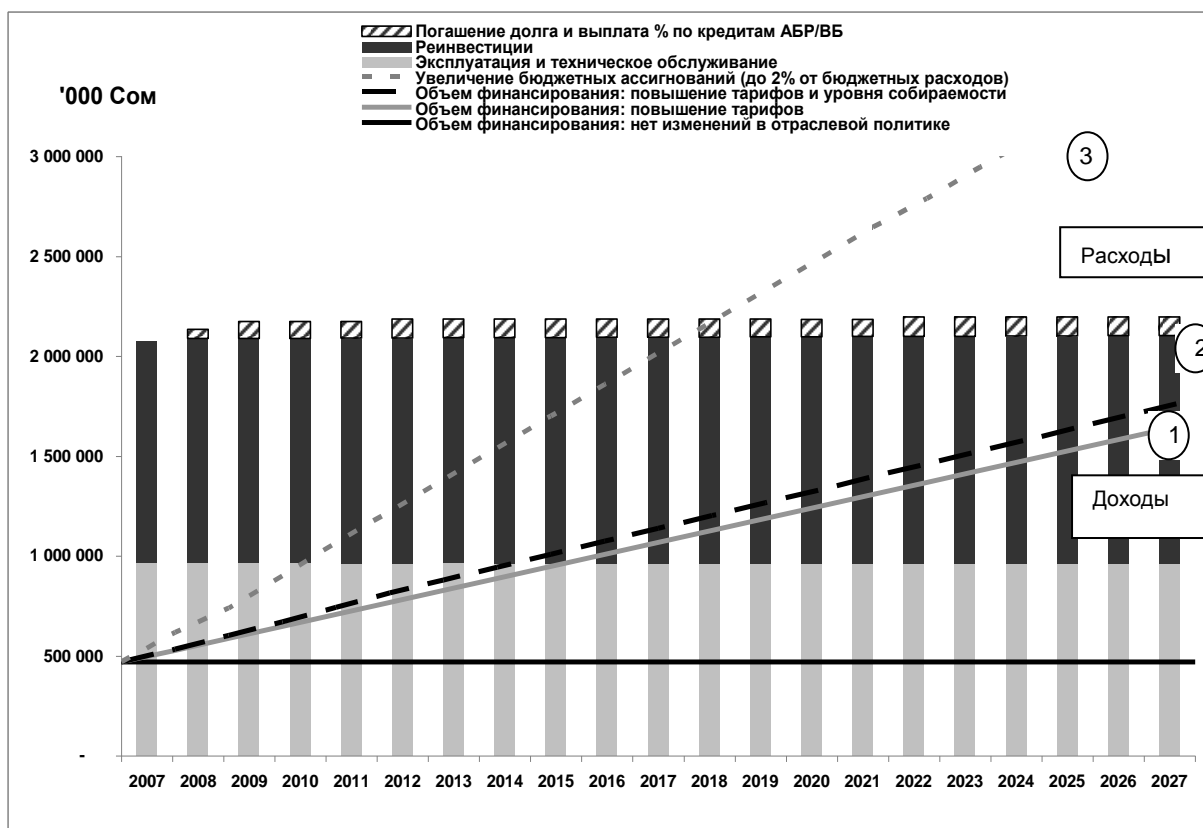
Основной вывод состоит в том, что текущие уровни доходов недостаточны даже для поддержания инфраструктуры ВСиВО на нынешнем невысоком уровне. И состояние инфраструктуры будет продолжать ухудшаться, если не повысятся доходы.

Меры отраслевой политики для сокращения дефицита финансирования

Предложены три варианта отраслевой политики финансирования, чтобы найти достаточные финансовые средства для покрытия расходов на поддержание текущей ситуации. Они перечислены ниже, а их воздействие на дефицит финансирования показано на Рисунке 1:

- Мера отраслевой политики 1: повышение тарифов до максимального уровня доступности по цене (до 2,5% от дохода домохозяйств через 20 лет – как рекомендовано КС). Это обеспечило бы достаточные финансовые средства для покрытия расходов на ЭиТО уже к 2016 году, но к концу планируемого периода (2027) эта мера позволит покрыть только 76% от всех требуемых расходов (включая погашение долга).
- Мера отраслевой политики 2: повышение тарифов и уровня собираемости. Такое же повышение тарифов как для Меры 1, но также повышение уровня собираемости тарифов в течение пятилетнего периода до 85% в городах и до 60% в селах. Это могло бы покрыть расходы на ЭиТО к 2015 году, но к 2027 году эта мера позволит покрыть также только 81% от всех требуемых расходов (включая погашение долга).
- Мера отраслевой политики 3: повышение вклада из государственного бюджета. Без изменения отраслевой политики, около 0,3% государственного бюджета будет идти на ВСиВО ежегодно (одна треть на погашение кредитов АБР/Всемирного Банка и две трети - бюджетным организациям на оплату тарифов по ВСиВО). Этот вклад может быть повышен до **2%** от государственного бюджета к 2027 году. Такой уровень бюджетных ассигнований на ВСиВО уже достигнут во многих странах (например, Армения тратит около **4%** государственного бюджета на услуги водоснабжения и водоотведения). Эта мера позволила бы покрыть все расходы на ЭиТО уже в 2010 году и все расходы - к 2018 году (включая погашение долга). После 2018 года появился бы некоторый излишек финансовых средств, который составит 1,37 миллиарда Сом ежегодно к концу планируемого периода (2027). Излишек финансовых средств при этом варианте отраслевой политики означает, что появится потенциал для капитальных инвестиций в расширение услуг ВСиВО.

Рисунок 1 – Базовый сценарий: общие расходы на ВСиВО в разрезе видов затрат с вариантами отраслевой политики для сокращения дефицита финансирования



Социальное измерение Финансовой стратегии и доступность Базового тарифного сценария

Финансовое воздействие предположений ФС на домохозяйства (ДХ) будет осуществляться различными путями. Текущий уровень расходов домохозяйств на ВСиВО (около 3 Сом (0,06 Евро) на человека в месяц – в разбросом от 0,2 Сом до 6 Сом на человека в месяц) намного ниже, чем в большинстве стран. Таким образом, по-видимому, имеется значительный потенциал для повышения тарифов (в ответ на повышение уровня услуг ВСиВО) как в городах, так и в селах.

Это подтверждается результатами исследования Готовности платить, проведенного Кыргызским Альянсом по воде и санитарии в рамках данного проекта, которые показывают, что от 75% до 100% опрошенных (в зависимости от области) готовы платить от 10 до 35 Сом за человека в месяц (по сравнению с 0,2 - 6 Сом за человека в месяц в базовом году) в ответ на улучшение услуг водоснабжения и водоотведения.

Хотя распределение доходов в Кыргызстане более равномерное, чем во многих странах ВЕКЦА (и в среднем ДХ будут расходовать на ВСиВО только 2,5% своего дохода), нижние децили населения с наименьшими доходами, возможно, будут платить до 4-5% от своего дохода. Поэтому им будет необходима поддержка. Необходимо будет провести оценку бюджета счетов за ВСиВО в 2-3 децилях с наименьшими доходами (те, что будут платить выше указанного порога) и определить сумму, которые они переплачивают свыше 2,5% от их дохода – теоретически «переплата» должна быть им компенсирована с помощью эффективных механизмов солидарности.

Варианты, направленные на ограничения в доступности по цене, могли бы включать конкретные тарифные и нетарифные меры (например, денежные переводы из государственного бюджета для бедных ДХ через хорошую целевую систему социальной поддержки – необходимо оценить финансовую доступность таких денежных переводов для государственного бюджета).

Существующая система социальной поддержки в Кыргызстане очень слабая. Поэтому ПКР предпочитает субсидировать бедные слои населения через льготы по оплате коммунальных услуг или общие схемы поддержки дохода. Необходимо усилить систему социальной поддержки в КР.

Обеспечение минимального объема воды (50 литров на человека в сутки) по льготному тарифу или бесплатно, - это один из вариантов смягчения воздействия повышения тарифов на бедных. Альтернативой является применение целевых социальных выплат малоимущим для облегчения бремени оплаты счетов за ВСиВО. Этот вариант помогает избежать расхождений в потреблении воды, возникающих в результате применения структурированных тарифов, и позволяет осуществлять целевую поддержку бенефициариев. Однако, эффективность такой системы зависит от наличия налаженной национальной системы социальной поддержки. В этом контексте Стратегия сельского водоснабжения и водоотведения, проводимая Департаментом сельского водоснабжения, предполагает, что предоставление социальных субсидий малоимущим или другим непривилегированным группам населения не является обязанностью организаций водоснабжения, а ответственность за это должна лежать на органах местного самоуправления.

Готовность потребителей платить за ВСиВО можно повысить, демонстрируя повышение качества услуг ВСиВО, измеряемое набором показателей, который можно предложить для отражения качества водопроводной воды, надежности водоснабжения, состояния здоровья населения, соблюдения санитарно-гигиенических норм и отношений с потребителями.

В целом, базовый сценарий (сохранение существующей ситуации) финансово приемлем и доступен для ДХ. Однако Координационный Совет не рассматривал его как стратегический вариант, поскольку он неприемлем для населения Кыргызстана и не согласуется с ЦРТ по водоснабжению и санитарии. Как правительство, так и народ Кыргызской Республики четко заявили, что они хотят улучшить ситуацию в секторе ВСиВО, повысить качество жизни и выполнить международные обязательства страны (ЦРТ). Поэтому было решено рассматривать альтернативные сценарии, которые ставят более масштабные цели, согласующиеся с ЦРТ.

Альтернативные сценарии развития

Было рассмотрено три сценария развития - от элементарных до существенных улучшений инфраструктуры и услуг ВСиВО.

- Элементарные улучшения, которые заключаются в повышении охвата сельского населения централизованным водоснабжением (водопроводом) с тем, чтобы 100% сел имели доступ к централизованной системе водоснабжения через уличные водоразборные колонки и обеспечении всех школ надлежащими системами водоотведения (туалетами, подсоединенными к регулярно опорожняемым резервуарам-септикам) к 2012 году.
- Достижение целей развития тысячелетия по ВСиВО (снижение вполнину доли людей, не имеющих устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и надлежащему водоотведению). По сценарию элементарных улучшений ЦРТ уже достигаются в отношении снижения вполнину доли людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде, тогда как данный сценарий предполагает такие же инвестиции в водоснабжение, однако требует дополнительных инвестиций для достижения ЦРТ по водоотведению. Это

означает либо подсоединение к централизованной сети канализации, либо доступ к улучшенным гигиеническим санитарным сооружениям. Для этого сценария все жители сел с населением менее 10 000 человек (т.е. 53% всего населения страны) будут иметь улучшенные гигиенические туалеты к 2012 году.

- **Максимальный охват**, который означает всеобщий доступ к централизованному водоснабжению в городах (100% через водопроводный кран в доме) и в селах (50% с краном в доме и 50% - через уличные водоразборные колонки). 100% населения городов будут подключены к централизованным системам канализации с очистными сооружениями, обеспечивающими хотя бы основную механическую очистку, а в селах 100% населения имели бы улучшенные гигиенические туалеты.

Координационный совет решил, что Сценарий элементарных улучшений (хотя и доступный по цене) недостаточен для Кыргызской Республики, тогда как дефицит капитальных инвестиций в Сценарии максимального охвата, достигающий 18,5 миллиардов Сом (370 миллионов Евро) невозможно будет реально профинансировать. Члены КС единогласно пришли к мнению, что Сценарий достижения ЦРТ представляет наилучший баланс с точки зрения осуществления требуемых улучшений услуг ВСиВО и реализма запросов в отношении общего объема финансирования и внешней финансовой помощи (1 миллиард Сом или 22 миллиона Евро).

Дефицит капитальных инвестиций для трех моделированных сценариев развития

Сценарий развития	Капитальные инвестиции на расширение услуг	Грантовое финансирование ВБ/АБР/DFID (ожидаемое)	Дефицит капитальных инвестиций в течение 2008-2027	
			Сом	Евро
Элементарные улучшения	2 056 млн.	1 750 млн.	306 млн.	6 млн.
ЦРТ	2 845 млн.	1 750 млн.	1 095 млн.	22 млн.
Максимальный охват	20 273 млн.	1 750 млн.	18 523 млн.	370 млн.

Предпочтительный сценарий развития – Цели развития тысячелетия по ВСиВО

В рамках «предпочтительного сценария» (сценария достижения ЦРТ по ВСиВО) доступ к централизованному водоснабжению (водопроводу) повысится с 60% до 82%, а к улучшенному водоотведению с 19% до 80%, то есть им предусматриваются более масштабные цели с точки зрения качества услуг, чем ЦРТ по ВСиВО по официальному определению ООН и Всемирного саммита по устойчивому развитию.

Доступ к централизованному водоснабжению и элементарному водоотведению по Сценарию ЦРТ

	Водоснабжение			Водоотведение	
	Нецентрализованное водоснабжение	ЦВС через водопроводный кран в доме/во дворе	ЦВС через уличные водоразборные колонки	Элементарное	Улучшенное
Базовый год (2007)					
Городские муниципалитеты (с <i>Водоканалами</i>)	35%	48%	18%	51%	49%
Села с населением >10 000 человек	50%	0%	50%	100%	0%
Села с населением <10 000 человек	41%	0%	59%	100%	0%
Целевой год (2012)					
Городские муниципалитеты (с <i>Водоканалами</i>)	35%	48%	18%	51%	49%
Села с населением >10 000 человек	0%	0%	100%	0%	100%
Села с населением <10 000 человек	0%	0%	100%	0%	100%

Сценарий основан на предположении, что главными проблемами сегодня являются: в городах - плохое качество услуг в рамках существующих централизованных систем водоснабжения, в то время как в селах главная проблема - это высокая доля людей, не имеющих доступа к качественному централизованному водоснабжению, и акцент будет сделан на решении этих проблем. Поэтому при осуществлении этого сценария число жителей в городских муниципалитетах, подсоединенных к централизованной сети водоснабжения, увеличится незначительно (т.е. в городах не будет расширения сети, т.к. многие жители, не имеющие водопровода, имеют свои собственные источники воды, которые уже являются «улучшенными»), т.е. в городах этот сценарий он рассчитан на значительное улучшение качества услуг в рамках существующих централизованных систем водоснабжения.

Расходы и объем имеющегося финансирования для водоснабжения и водоотведения

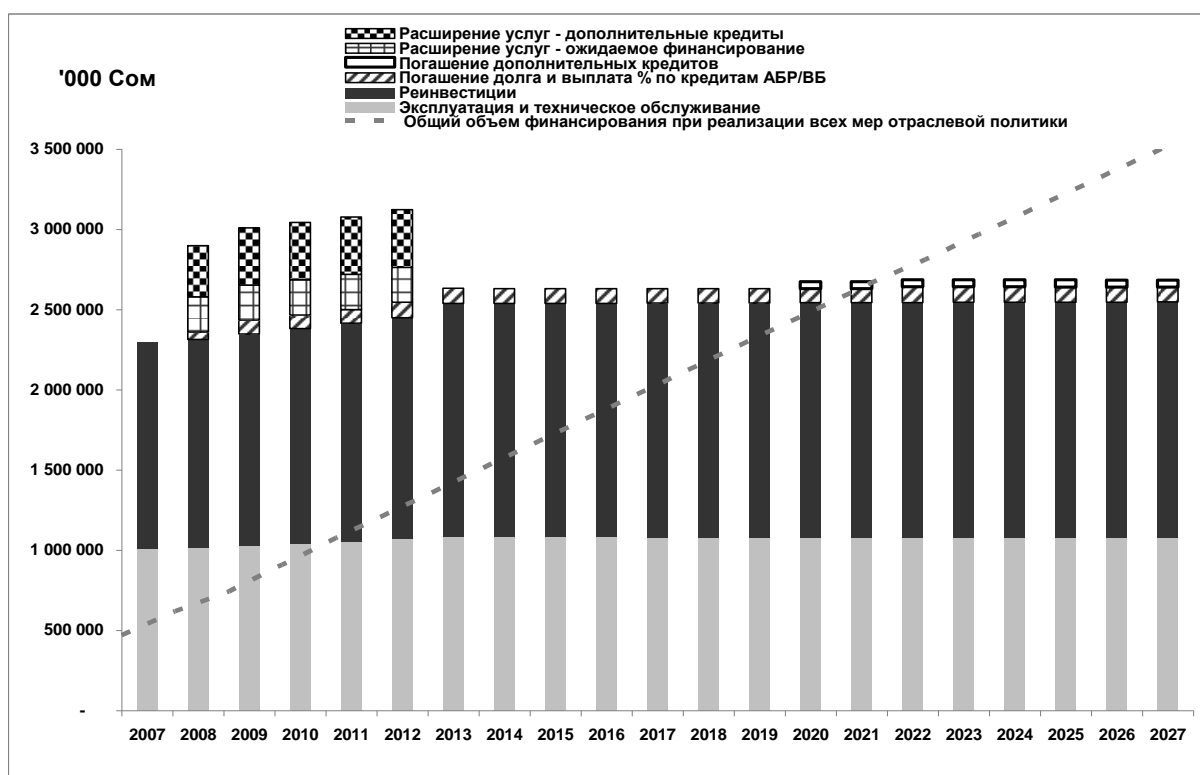
Расходы включают текущую эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО) и затраты на реинвестиции для существующих и предполагаемых новых систем ВСиВО, а также включают затраты на расширение услуг (капитальные инвестиции) и расходы на погашение долга (кредиты ВБ/АБР на проекты сельского водоснабжения).

Рисунок 2 показывает расходы и имеющийся объем финансирования для услуг ВСиВО для выбранного сценария развития. На этом рисунке ожидаемое финансирование ВБ/АБР/DFID (которое конкретно направлено на расширение услуг сельского водоснабжения) удалено из прогноза имеющегося объема финансирования, чтобы было возможно увидеть точку, когда покрываются затраты на ЭиТО (это случится в 2011 году). Кроме того, расходы, необходимые для расширения услуг между 2008 и 2012 годами, разделены на две части. Первая часть показана как покрываемая ожидаемым финансированием из ВБ, АБР и DFID. Вторая (верхняя) часть требующихся расходов показана как покрываемая дополнительными кредитами (итого 1 миллиард Сом или 22 миллиона Евро). Погашение долга, который возникнет из-за этих дополнительных

кредитов, показано в предположении тех же условий погашения, что и для предыдущих кредитов Всемирного Банка (10 лет льготного периода, 40 лет период погашения, 0,75% ставка процента с капитализацией в течение льготного периода). Погашение кредита, таким образом, начнется в 2020 году и будет продолжаться в таком же темпе до 2060 года.

Объем финансирования, показанный на Рисунке 2 пунктирной линией, включает три указанных выше варианта отраслевой политики, т.е. повышение тарифов, повышение уровня собираемости и повышение вклада из государственного бюджета.

Рисунок 2 – Расходы и объем имеющегося финансирования для Сценария развития ЦРТ



Из графика видно, что по этому сценарию расходы на ЭиТО будут полностью покрыты текущими доходами начиная с 2011 г., а потребности в reinvestициях могут быть полностью удовлетворены только к 2021 г. (по сравнению с 2018 г. в базовом сценарии), то есть приблизительно через 6 лет после 2015 г. (целевой год достижения ЦРТ). Однако эту задержку можно рассматривать как цену за выполнение целей, которые согласуются с ЦРТ по ВСиВО по официальному определению ООН и Всемирного саммита по устойчивому развитию, но являются более масштабными.

По сравнению с базовым сценарием по этому сценарию необходимо значительно увеличить капитальные расходы на расширение услуг водоснабжения (в селах). Они составят 2 845 миллионов сом за 20-летний период (2007-2027 гг.), из которых 1 750 миллионов сом покрывается выделенным финансированием Всемирного банка, Азиатского банка развития и Министерства Великобритании по международному развитию. Для покрытия остальных 1 095 миллионов сом (22 миллиона евро) потребуются дополнительная помощь в рамках ОПР.

Предполагаемый по сценарию ввод новой инфраструктуры ВСиВО означает, что затраты на требуемые реинвестиции на 26% превысят аналогичные затраты по базовому сценарию за период рассматриваемый период. Они составят в общей сложности 6 178 миллионов сом (124 миллиона евро). Расширение услуг централизованного водоснабжения в селах также означает, что расходы на ЭиТО на 11% превысят аналогичные расходы по базовому сценарию за период планирования (и составят еще 2 180 миллионов сом, или 44 миллиона евро).

Общий располагаемый доход от тарифов увеличивается по сравнению с базовым сценарием на 2% за период планирования в результате новых подключений сельских потребителей водоснабжения. Дополнительный доход довольно ограничен из-за низких тарифов и малых объемов водопотребления сельских потребителей, водоснабжение которых осуществляется через уличные колонки. Это позволит получить еще 303 миллиона сом (6 миллионов евро) – лишь 7% дополнительного финансирования, требуемого на покрытие дополнительных текущих расходов (на ЭиТО и реинвестиции). Следовательно, недостаток средств должен быть покрыт за счет увеличивающейся доли финансирования за счет ассигнований центрального правительства, в результате чего момент, начиная с которого текущие расходы будут покрываться новыми источниками доходов - и, тем самым, момент, когда будут обеспечены финансовые ресурсы, достаточные для устойчивой эксплуатации систем ВСиВО в Кыргызской Республике, отсрочивается на 3 года (по сравнению с базовым сценарием): с 2018 г. до 2021 г.

Механизмы реализации: интеграция в стратегическую основу и СБП

Реализовать предпочтительный сценарий и финансовую стратегию будет непросто. Со всеми заинтересованными сторонами была достигнута договоренность о том, что ключевым механизмом реализации станет интеграция стратегии в:

- общую стратегию и социально-экономическую политику, в частности в Стратегию развития страны (СРС) и отраслевую политику; и
- бюджетный процесс, СБП и годовые бюджеты.

Для того, чтобы помочь правительству Кыргызской Республики интегрировать финансовую стратегию для ВСиВО в общую социально-экономическую стратегию и СБП, были разработаны рекомендации и План действий по «Интеграции стратегии для сектора водоснабжения и водоотведения в государственную политику и финансы».

Оказание содействия Правительству Кыргызстана в осуществлении этих механизмов было главной задачей этапа 4 проекта. В ходе работ этапа 4 были выявлены следующие основные недостатки, которые в настоящее время существенно препятствуют реализации финансовой стратегии для сектора ВСиВО:

- ни ЦРТ по ВСиВО, ни цели развития сектора ВСиВО в целом не нашли достаточного отражения в Стратегии развития страны (СРС) – это особенно касается городского ВСиВО; кроме того, как было указано выше, в настоящее время отсутствует комплексная отраслевая программа по ВСиВО, в которую можно было бы интегрировать финансовую стратегию;
- показатели, предусмотренные в СРС для оценки прогресса в развитии и результативности деятельности сектора ВСиВО, недостаточны и не вполне адекватны;

- сектор ВСиВО не является высоким приоритетом в повестке социально-экономической политики, не существует государственного органа, ответственного за сектор ВСиВО в целом, и поэтому можно утверждать, что основными «инициаторами перемен» в секторе ВСиВО являются, скорее, международные доноры (Всемирный банк, АБР, Министерство Великобритании по международному развитию, Швейцарское агентство по развитию и т.д.), чем отечественные организации; и
- сельское ВСиВО было недавно исключено из процесса СБП, а городское ВСиВО никогда не было включено в него.

Для того, чтобы помочь правительству Кыргызской Республики устранить указанные недостатки и интегрировать финансовую стратегию в общую социально-экономическую стратегию и СБП, были разработаны рекомендации и План действий по «Интеграции стратегии для сектора водоснабжения и водоотведения в государственную политику и финансы» (см. приложение 5).

Были также разработаны следующие инструменты, которые целесообразно использовать для выполнения указанных рекомендаций и Плана действий:

- Проект содержания документа по отраслевой политике для сектора ВСиВО с комментариями, в котором содержится матрица мер отраслевой политики и определяются общие принципы, стратегические и текущие цели политики в секторе ВСиВО, равно как и основные вопросы, требующие решения, ключевые инструменты политики и механизмы реализации. ПКР нуждается в подобном документе, поскольку пока не существует документа о политике в ВСиВО в целом, в который можно было бы интегрировать финансовую стратегию.
- Программа мониторинга и оценки, согласованная с Координационным советом, с перечнем предлагаемых показателей. Было предложено распределение ответственности за сбор и анализ информации по каждому из показателей.
- Методические документы и дополнительные формы представления данных по инвестиционным предложениям в секторе ВСиВО (для представления концепций проектов) в соответствии с форматом/требованиями о представлении данных для СБП, а также согласующиеся с формами представления данных, используемыми основными донорами и МФО, задействованными в секторе ВСиВО Кыргызской Республики. Формы были опробованы в ходе подготовки концепций инвестиционных предложений по инфраструктурным проектам и институциональным мерам и выявили недостатки в имеющейся системе сбора и анализа управленческой информации и потребности развития экспертного потенциала как на национальном, так и на местном уровне.
- Проект содержания годового отчета о работе сектора ВСиВО с комментариями и сообщение для прессы для использования координирующим органом сектора ВСиВО для демонстрации прогресса в достижении целевых показателей (по каждому показателю) государству, донорам, населению Кыргызской Республики и другим заинтересованным сторонам и обеспечения политической поддержки работы по улучшению ситуации в секторе ВСиВО.

Все вышеуказанное – отраслевая политика и инструменты – было согласовано с Координационным советом по национальному диалогу по отраслевой политике и представлено в приложениях к настоящему отчету.

Рекомендации

Основные рекомендации, выработанные в результате данного проекта, касаются отраслевой политики и координации, заинтересованного осуществления Финансовой стратегии, прозрачности и публичности, финансов и инвестиций:

- Повысить приоритет ВСиВО в процессе разработки государственной экономической политики и бюджета (СБП) и определить в стратегических документах четкие целевые показатели развития сектора ВСиВО. Целевые показатели должны согласовываться с мерами политики, предпринимаемыми в других сферах и секторах (например, в отношении регионального развития и жилищного строительства), и быть интегрированными в СРС и СБП.
- Разработать национальную политику в отношении ВСиВО в целом для уточнения стратегических целей, распределения ролей, обязанностей и ресурсов и т.д. Для этого, вероятно, потребуется техническая помощь со стороны доноров и международных организаций; полезным в этой связи может оказаться и Проект содержания документа по отраслевой политике для сектора ВСиВО с комментариями, разработанный в рамках данного проекта.
- Определить орган, ответственный за координацию, регулирование и реализацию, и его полномочия, а также выделить достаточные ресурсы.

Для содействия реализации «предпочтительного сценария» и сопряженной с ним финансовой стратегии как таковой, рекомендованы следующие меры:

- Разработать нормативные акты, определяющие нормы и стандарты в отношении надежности, предсказуемости и качества воды.
- Определить приоритетные населенные пункты, в которых инфраструктура ВСиВО и ее компоненты требуют первоочередного улучшения. Выявить причины неудовлетворенности потребителей услугами ВСиВО и разработать конкретные планы ее улучшения. Улучшить и отслеживать заявки местных органов власти на финансирование сектора ВСиВО, представляемые в Министерство финансов.
- Определить лучшую практику эксплуатации систем ВСиВО для достижения максимальных производственных показателей. Рассмотреть передовой опыт в определении лучших образцов и методов работы. Разработать лучшие методы эксплуатации, технического обслуживания (и отсрочки технического обслуживания), реинвестиций и реабилитации. Рассмотреть возможности обучения (при необходимости) и стимулирования персонала и организаций ВКХ за улучшение производственных показателей.
- ПКР следует стремиться увеличить финансовые поступления в сектор ВСиВО как в форме субсидий, так и в форме прямых инвестиций. Экономически целесообразно обеспечить это, а также рассмотреть альтернативные механизмы привлечения ресурсов (например, посредством создания Национального фонда солидарности в области ВСиВО, использования микрокредитов и т.д.).
- Поддерживать диалог с международными донорами, чтобы обеспечить их финансовую помощь в течение ближайших 20 лет.

- Улучшить уровень возмещения издержек производства путем повышения уровня собираемости тарифов с потребителей воды и повышения общего уровня тарифов. Последнее надо подкрепить внедрением избирательного измерения объемов потребления воды в домохозяйствах, начиная с установки водомеров на вводах в многоэтажные жилые дома.
- Следует предпринять ряд улучшений в тарифной политике, включая следующее:
 - Рассмотреть возможность включения в тарифы расходов, превышающих затраты на ЭиТО, и определить пути субсидирования наиболее бедных домохозяйств (некоторые из этих мер могут требовать пересмотра и (или) усиление существующей системы социальной поддержки);
 - Повышение тарифов для бытовых потребителей до максимального уровня доступности по цене для снижения существующего перекрестного субсидирования, дополненное выделением целевых субсидий «горячим точкам» (включая «наименее удачливые» поселения с наивысшей себестоимостью ВСиВО и низкими доходами домохозяйств) и малоимущим; и
 - Проведение кампании по информированию общественности для разъяснения необходимости повышения тарифов.

Реализации ФС и лежащего в его основе сценария развития сектора ВСиВО будет способствовать адекватный набор показателей результативности и качества услуг, оказываемых сектором ВСиВО, которые обеспечат наглядную демонстрацию достигнутого прогресса, подотчетность и прозрачность и, и могут быть использованы в качестве критериев и показателей результативности сектора ВСиВО и результатов работы руководства местных органов власти и водоканалов.

Другие рекомендуемые благоприятные меры включают в себя следующие:

- Пересмотр процесса децентрализации оказания услуг ВСиВО и рассмотрение возможности укрупнения функций технической поддержки;
- Поддержка альтернативных моделей управления, мониторинга, эксплуатации, содержания и текущего ремонта систем водоснабжения и водоотведения, особенно в свете расширения возможностей и функций частного сектора и увеличения объема доступных технических ресурсов;
- Совершенствование системы сбора и анализа управленческой информации, дальнейшее развитие и увязка различных баз данных, доступных в сельском и городском секторах (например, баз данных, которыми располагают СЭС, АРИС, группы по управлению проектами ВБ и АБР и Урбан Институт).