

СРГ по реализации ПДООС

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМ ГОРОДСКОГО
ВОДОСНАБЖЕНИЯ В ННГ**

**Группа старших должностных лиц по реформированию городского водоснабжения и
канализации в ННГ**

ПЕРВАЯ ВСТРЕЧА

Киев, Украина, 10-11 сентября 2001 г.

ОТЧЕТ

Назначение: членам Группы старших должностных лиц по реформированию городского водоснабжения в ННГ предлагается предоставить свои комментарии к настоящему проекту отчета, подготовленному Секретариатом СРГ по реализации ПДООС. Замечания следует посылать в Секретариат *до 1 февраля 2002 года* по электронной почте по адресу olga.savran@oecd.org или по факсу 33 1 45 24 96 71. Секретариат учтет полученные замечания при подготовке окончательного проекта отчета, который будет представлен членам Группы по реформированию водоснабжения в ННГ во время их второй встречи.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ РЕШЕНИЙ

Создание Группы старших должностных лиц по реформированию городского водного хозяйства в ННГ

На своей первой встрече в Киеве, Украина, 10-11 сентября 2001 года высокопоставленные представители водохозяйственных ведомств Новых независимых государств бывшего Советского Союза (ННГ) договорились о программе действий, направленных на реализацию Алматинских руководящих принципов по реформе городского водоснабжения и канализации в ННГ. Они также договорились о том, что в рамках СРГ по реализации ПДООС будет создана Группа по реформе городского водоснабжения и канализации в ННГ, которая будет оказывать политическую поддержку и общее руководство при проведении ключевых реформ, намеченных Руководящими принципами.

Основными участниками Группы будут старшие должностные лица из ННГ, отвечающие в своих странах за городское водоснабжение и канализацию. В работе Группы в качестве партнеров будут также участвовать представители отдельных предприятий водоснабжения и органов местного самоуправления, представители стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), частного сектора и неправительственных организаций (НПО), а также независимые эксперты.

Принятие Рабочей программы

Члены Группы согласились с тем, что для определения практических подходов к реализации Руководящих принципов необходим обмен опытом и взаимная поддержка. Они одобрили общую структуру предложенной Рабочей программы на 2001-2003 годы. Программа предполагает проведение одной или двух встреч Группы до Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» в мае 2003 года в Киеве с целью обсуждения конкретных проектов и для обсуждения и принятия основных программных рекомендаций и документов.

Работе Группы будут оказывать поддержку несколько экспертных рабочих групп, задачей которых станет разработка практических предложений по реализации Алматинских руководящих принципов. Члены Группы обсудили проекты, которые могут быть осуществлены экспертными группами, и их предполагаемые результаты, и одобрили в качестве основных следующие направления работы:

1. Законодательные и институциональные реформы, включая
 - а) Модели реформирования водохозяйственного сектора
 - б) Договоры между местными властями и водоканалами на основе показателей производственно-экономической деятельности
 - с) Меры по стимулированию инвестиционных потоков
2. Экономические и финансовые реформы, включая
 - а) Обеспечение финансовой устойчивости водохозяйственного сектора на основе реформирования тарифной политики
3. Социальные аспекты реформирования водохозяйственного сектора, включая
 - а) Защиту прав потребителей и привлечение общественности к проведению реформ

Делегаты обсудили и поддержали датскую инициативу о разработке дополнительного проекта, направленного на реформирование нереалистичных водных стандартов, применяемых в ННГ. Члены Группы также согласились с тем, что работа над внедрением международных стандартов бухгалтерского учета и аудита в настоящее время может быть признана менее приоритетной, чем другие направления Рабочей программы. Группа поддержала предложение о подготовке отчета о ходе реформ в сфере водоснабжения и канализации, который будет представлен на Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» в 2003 году в Киеве. И, наконец, члены Группы согласились с тем, что могут способствовать проведению мероприятий, планируемых Европейской комиссией в отношении Дуная и Черного моря.

Делегаты из ННГ подтвердили свою готовность к осуществлению Рабочей программы и определили конкретные проекты, в которых они особо заинтересованы. Представители стран-доноров, международных финансовых учреждений (МФУ), частного сектора и НПО также заявили о своей поддержке Рабочей программы и о желании участвовать в ее выполнении. Было решено, что Секретариат СРГ по реализации ПДООС на основе состоявшегося обсуждения окончательно доработает программу (окончательный вариант Рабочей программы прилагается).

Делегаты из нескольких ННГ внесли предложение о том, чтобы в дополнение к Рабочей программе Группы старших должностных лиц, которая будет выполняться на региональном уровне, доноры, предоставляющие помощь на двусторонней основе, и МФУ оказали поддержку демонстрационным проектам, осуществляемым в различных ННГ, что способствовало бы реализации программных предложений, сделанных Группой для конкретных ННГ.

Выборы Сопредседателей

Группа старших должностных лиц по реформированию городского водоснабжения в ННГ выбрала своих Сопредседателей. Ими стали г-н Григорий Семчук, заместитель Председателя Государственного комитета по строительству, архитектуре и жилищной политике Украины, и г-н Палле Линдгард-Йоргенсен, представитель Агентства по охране окружающей среды Министерства окружающей среды и энергетики Дании. Сопредседатели, представляющие ННГ и страны-доноры, будут координировать работу Группы по реформированию водного хозяйства ННГ, направлять деятельность Секретариата СРГ по реализации ПДООС и представлять Группу на международных форумах.

Следующие шаги

По завершении встречи Секретариат СРГ подготовит проект отчета и распространит его среди членов Группы, которым будет предложено предоставить свои комментарии. Окончательный вариант отчета будет представлен на второй встрече Группы. Сопредседатели Группы представят Рабочую программу на 13^{ой} ежегодной встрече СРГ по реализации ПДООС в октябре 2001 г. в Париже, Франция.

На основе принятой Рабочей программы Секретариат проведет два семинара экспертов: по реформе тарифов и по защите потребителей и привлечению общественности. Более подробная информация будет доведена до сведения членов Группы в ближайшем будущем. Секретариат также будет информировать членов Группы о проводимых демонстрационных проектах.

Секретариат просит членов Группы высказать свои предложения относительно времени и места проведения второй встречи Группы. На их основе Секретариат, после консультации с Сопредседателями, подготовит окончательное сводное предложение.

ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, УЧАСТНИКИ И ЦЕЛИ ВСТРЕЧИ

Отрасль городского водоснабжения и канализации находится в критическом состоянии в большинстве ННГ. Для предотвращения дальнейшего ухудшения ситуации, что создаст угрозу для здоровья населения и экосистем и приведет к серьезным экономическим потерям, необходимы срочные и эффективные реформы.

В октябре 2000 года в Алматы (Казахстан) министры экономики и финансов ННГ встретились со своими коллегами из министерств охраны окружающей среды, чтобы совместно определить пути выхода их кризиса. В результате обсуждения министры приняли «Руководящие принципы реформирования системы городского водоснабжения и канализации ННГ» (www.oecd.org/env/eap/ или www.oecdmoscow.org/eap/index.htm).

Следуя решениям Алматинской встречи, СРГ по реализации ПДООС приняла решение об образовании Группы старших должностных лиц по реформированию городского водного хозяйства в ННГ с целью обеспечения поддержки для реализации «Руководящих принципов» на высоком государственном уровне и определение практических подходов к внедрению ключевых элементов реформ.

Первая встреча Группы состоялась 10-11 сентября 2001 г. в Киеве. В роли принимающей стороны выступил Государственный комитет по строительству, архитектуре и жилищной политике Украины совместно с Министерством окружающей среды и природных ресурсов, при политической поддержке Комитета по охране окружающей среды Верховного Совета Украины. Встреча была организована СРГ по реализации ПДООС при финансовой поддержке Европейской комиссии и Норвегии.

Во встрече приняли участие должностные лица водохозяйственных ведомств Армении, Грузии, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Украины, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана. Кроме того, в ней участвовали делегаты из Болгарии, Дании, Эстонии, Франции, Германии, Латвии, Польши, Великобритании и США, а также представители Всемирного банка, ЕБРР, частного сектора и НПО (список участников прилагается).

Данная встреча позволила должностным лицам ННГ, отвечающим за городское водоснабжение и канализацию, обменяться опытом и мнениями со своими партнерами. Основными целями встречи и пунктами повестки дня были следующие вопросы:

1. Обмен опытом в проведении реформ городского водоснабжения и канализации между должностными лицами и специалистами из ННГ и их коллегами из стран-членов ОЭСР и стран Центральной и Восточной Европы
2. Обсуждение основных направлений реформы отрасли, оценка альтернативных практических подходов и выявление оптимальных решений по реформированию отрасли в таких областях, как законодательная и институциональная, экономическая и финансовая реформы, защита потребителя и привлечение общественности к участию в проведении реформ
3. Определение первоочередных направлений международного сотрудничества в рамках СРГ по реализации ПДООС
4. Принятие рабочей программы в поддержку реформы городского водного хозяйства в ННГ

Основная часть встречи была посвящена обмену опытом и политическому диалогу, докладам должностных лиц из ННГ, представителей стран-членов ОЭСР и государств ЦВЕ, экспертов, представителей общественности и частного сектора. Затем последовали пленарные заседания и обсуждения в рабочих группах. Основной темой заключительного заседания стало определение основных направлений сотрудничества в рамках программ СРГ по реализации ПДООС (повестка дня прилагается).

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ СОСТОЯВШЕГОСЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Законодательные и институциональные реформы в водохозяйственном секторе ННГ

В приветственной речи г-на Семчука, заместителя Председателя Государственного комитета по строительству, архитектуре и жилищной политике Украины (Госстрой), содержался подробный обзор хода реформы городского водоснабжения и канализации в его стране (полный текст речи прилагается).

В Украине централизованным водоснабжением охвачено 70% населения страны. 95% городского и 57% сельского населения подключены к централизованным системам канализации. Большинство сооружений водоснабжения и водоотведения построены в 60-70 годах. В результате резкого сокращения государственных субсидий и нехватки средств на обслуживание, ремонт и развития инфраструктуры значительно возросло количество аварий, а качество воды часто не соответствует санитарным нормам. Таким образом, существует насущная потребность в реформах, и некоторые направления необходимых реформ были обозначены г-ном Семчуком в его речи. В начале 90-х гг. водное хозяйство было децентрализовано, и соответствующие функции были переданы на муниципальный уровень, что привело к чрезмерному дроблению отрасли. В этом отношении Госстрой считает необходимым повысить роль областных предприятий водного хозяйства. Госстрой также поддерживает привлечение компаний с различной формой собственности к эксплуатации водохозяйственных предприятий на основе договоров об управлении, арендных соглашений и концессий. Госстроем были подготовлены более 30 законопроектов, которые должны способствовать адаптации предприятий к условиям рыночной экономики, включая проект Закона Украины «О питьевой воде и водоснабжении» (см. приложение) и другие документы. Госстрой также придает большое значение реформе тарифной политики и привлечению финансовой помощи со стороны стран-доноров и МФУ.

В этой связи г-н Эрик Танг из датского Агентства по охране окружающей среды представил датскую программу поддержки реформ в Украине (копия выступления прилагается). Проекты, реализуемые в рамках программы двустороннего сотрудничества, сосредоточены на укреплении отраслевой политики и законодательно-правовой базы, реформировании водоканалов в автономные предприятия, функционирующие на коммерческой основе, а также на тех областях, где датское ноу-хау имеет наибольшие преимущества. Цель этих проектов - оказать помощь Украине в преодолении ключевых препятствий на пути отраслевой реформы.

Выступающие и делегаты указали на ряд недостатков в законодательной и институциональной сферах, которые препятствуют превращению водоканалов в самостоятельные компании, управляемые на коммерческой основе. Некоторые докладчики указали на неясность в разделении ответственности за содержание и финансирование инфраструктуры, нечеткость правил установления тарифов, неопределенные показатели производственно-экономической деятельности водоканалов, и слабый управленческий и коммерческий потенциал кадров (см. доклады Борки и Лона). Рабочая программа СРГ по реализации ПДООС включает ряд проектов, которые могут способствовать преодолению этих проблем, в частности проекты, посвященные договорам на основе показателей производственно-экономической деятельности и роли частного сектора.

Договоры на основе показателей производственно-экономической деятельности

Использование договоров на основе показателей производственно-экономической деятельности между органами местного самоуправления и водоканалами способствует более точному определению прав и обязанностей сторон и создает благоприятные условия для эффективной и рациональной эксплуатации инфраструктуры и удовлетворения потребителей. Распространение такой практики в рамках Рабочей программы СРГ станет, по мнению участников, важным шагом в направлении коммерциализации водохозяйственной отрасли. Однако подобные договоры не являются панацеей. Для того чтобы они принесли ощутимые плоды, необходима серьезная поддержка на политическом уровне. Кроме того, от водоканалов требуется, чтобы они предоставляли полный доступ к информации о своей деятельности, что позволит устанавливать для них реалистичные показатели производственно-экономической деятельности, а органы местного

самоуправления, в свою очередь, должны взять на себя ответственность за контроль выполнения договорных обязательств (см. доклад Лона).

Участники встречи также отметили, что в некоторых странах для коммерциализации отрасли существуют особые законодательно-юридические препятствия (например, в ряде стран акционерным компаниям не разрешено заключать договоры с органами местного самоуправления), и применять договоры по результатам производственно-экономической деятельности можно будет только после их устранения. Таким образом, подобные соглашения, несмотря на то, что потенциально они являются весьма мощным инструментом в среднесрочной перспективе, не могут рассматриваться как альтернатива разработке соответствующего законодательства. Их внедрение трудно осуществить без предварительной поддержки на политическом уровне и без соответствующего реформирования управленческих структур в местных органах самоуправления и предприятиях. Таким образом, договоры являются стратегически важной, но далеко не единственной частью процесса реформирования отрасли.

Коммерциализация водного хозяйства с привлечением частного сектора

Подобным образом, конкуренция в сфере водоснабжения и привлечение частного сектора представляются потенциально важным фактором, способствующим ускорению реформ. Существует мнение, что участие частного сектора будет способствовать передаче ноу-хау и внедрению передовых технологий, а также привлечению финансирования. Однако, существует также другое мнение, которое предупреждает о потенциальных опасностях, связанных привлечением частного сектора в условиях, когда для этого не создана необходимая нормативно-правовая база.

Во Франции, где в течение многих десятилетий накоплен значительный опыт привлечения частного сектора в водохозяйственную сферу, при заключении с частными компаниями соглашений концессии и аренды применяется система принципов и правил, разработанная центральным правительством. Контракты обязательно утверждаются главой территориальной администрации (Préfet de Département). В результате в настоящее время частные компании управляют водохозяйственными предприятиями в значительном большинстве крупных городов (более 100 000 жителей) (см. доклад г-на Оливера).

Участие частного сектора в водохозяйственной отрасли в ННГ находится в первоначальной стадии. К настоящему времени существует только два проекта, где такое участие реально имеет место. В Армении итальянская компания недавно подписала договор на управление ереванским водоканалом (см. доклад г-на Авояна). В Казахстане французская компания была выбрана для управления предприятием городского водоснабжения в Алматы на основе договора концессии, и в период проведения киевской конференции переговоры были близки к завершению (см. доклад г-на Плезан). Эти примеры показывают, как трудно разработать эффективно работающие соглашения. В Алматы переговоры между местными властями и французской компанией продолжались более трех лет, и лишь после этого стороны приблизились к окончательному соглашению. В Ереване из-за недостатка достоверной информации во время подготовки соглашения были приняты показатели, впоследствии оказавшиеся нереалистичными. В то же время эти примеры доказывают, что участие частного сектора способно привести к значительным улучшениям в эксплуатации предприятий водоснабжения. В Ереване частной компании всего за год удалось сократить ежедневные перебои в водоснабжении и значительно уменьшить затраты на электроэнергию.

Впрочем, представители частных компаний сами предостерегали делегатов от переоценки готовности частного сектора участвовать в эксплуатации систем водоснабжения в их странах. В настоящее время в ННГ для частного сектора с точки зрения прибыли интересны только те предприятия, которые обслуживают не менее 500 000 человек. К тому же, отсутствие у правительств и органов местного самоуправления возможностей для подготовки проектов, еще в большей степени, чем отсутствие специальной нормативной базы, необходимой для привлечения частного сектора, создает серьезные препятствия для участия частных компаний в эксплуатации систем водоснабжения даже в крупных городах. Масштаб участия частного сектора в отрасли зависит также от общих рисков капиталовложений в конкретные страны, которые во многих ННГ в настоящее время велики (см. доклад г-на Баженова).

Для более полного понимания роли частного сектора и возможных масштабов его участия в процессе реформ СРГ начала осуществление совместного проекта с Данией, задачей которого является изучение соответствующего опыта стран ЦВЕ, определение наиболее приемлемых моделей реформы коммунального хозяйства, с участием как частного, так и государственного сектора, и подготовка рекомендаций, учитывающих условия, сложившиеся в отрасли в ННГ.

Коммерциализация отрасли без привлечения частного сектора

Хотя ННГ и могут рассчитывать на поддержку частного сектора в крупных городах, в подавляющем большинстве населенных пунктов органам местного самоуправления придется искать для проведения реформ другие возможности. В Польше в коммерциализации водоснабжения ключевую роль сыграли три правовые и институциональные реформы. В начале 90-х гг. ответственность за городское водное хозяйство была передана на муниципальный уровень. Вслед за этим был принят закон о муниципальных финансах, который создал нормативную основу для субсидий предприятиям водного хозяйства, которые муниципальные власти получали из государственного бюджета. Это было важным шагом к обеспечению полного возмещения расходов на водоснабжение и канализацию. И, наконец, в 1997 г. был принят закон, согласно которому разделялись эксплуатация водохозяйственных предприятий и надзор за ними. Он способствовал дальнейшей коммерциализации отрасли и превращению предприятий в самостоятельно действующие компании. Благодаря этим мерам властям многих польских городов, например, Гдыни, удалось добиться финансовой устойчивости или близко приблизиться к ней (см. доклад г-на Стацьяка).

Показатели производственно-экономической деятельности

В большинстве ННГ децентрализация управления водоснабжением и канализацией привела к уменьшению участия центральных органов власти в работе отрасли и их ответственности за ее состояние. В этих условиях доступ к сравнительной информации приобретает большое значение для обеспечения сбалансированного развития отрасли.

Показатели производственно-экономической деятельности являются тем инструментом, который помогает руководителям и персоналу водохозяйственных предприятий определять, что нуждается в улучшении, разрабатывать и принимать выполнимые планы, убеждать местные власти в необходимости изменений и осуществления реалистичных инвестиционных проектов, включая их разработку и подготовку. Помимо этого, с помощью показателей, специалисты, занимающиеся планированием на центральном и региональном уровнях, смогут более эффективно анализировать общие направления развития отрасли и потребность в капиталовложениях. Показатели могут оказаться полезным инструментом и для потребителей, которые на их основе смогут оценить качество и финансовые результаты работы предприятий водоснабжения и канализации. Для потенциальных инвесторов и акционеров показатели являются ключом к информации о деятельности предприятия и его жизнеспособности, а международные доноры на их основе могут выявить первоочередные направления, где необходимы инвестиционная и техническая поддержка.

На встрече обсуждался опыт Англии и Уэльса в проведении оценки эффективности производственно-экономической деятельности предприятий и ее применение в процессе разработки тарифов (см. доклад г-на Сондерса). Г-н Сергей Шнайдер (Россия) рассказал об опыте Ростовской области по оценке работы водоканалов на основе набора показателей производственно-экономической деятельности, разработанного Всемирным банком. Участники встречи оценили этот опыт как удачный и рекомендовали его применение в других регионах России и ННГ.

Во время последовавшего обсуждения был высказан ряд мнений о методах оценки деятельности водоканалов, а также о тех трудностях, с которыми приходится сталкиваться при сравнении отдельных предприятий коммунального хозяйства. Общий вывод заключался в том, что объективная информация об эффективности деятельности предприятий нужна для всех заинтересованных сторон и для общественности, поскольку именно на ее основе принимаются ключевые решения и устанавливаются тарифы. Участники встречи рекомендовали объединить

работу по внедрению договоров на основе результатов производственно-экономической деятельности и показателей деятельности водоканалов.

Реформе тарифной политики

Реформа тарифной политики в сфере водного хозяйства является необходимым шагом на пути к рыночной экономике. Эта реформа должна иметь своей долгосрочной целью устойчивое развитие отрасли, когда предприятия будут работать для удовлетворения потребительского спроса, а расходы на коммунальные услуги возмещаться теми, кто ими пользуется, в виде платы за водоснабжение и канализацию. Это очень сложная проблема, которую невозможно разрешить в одночасье. Реформа тарифов подразумевает серьезные изменения не только в том, как или на каких уровнях они устанавливаются, но также и в нормативной базе, регулирующей работу отрасли, экономической ситуации, подходах к управлению финансами, субсидированию и взаимоотношениям с общественностью. В то же время для осуществления реформы необходимы учет коммерческой ориентации предприятий, прозрачная отчетность, долгосрочные инвестиционные программы. Во внимание должны также приниматься социальные факторы и принцип справедливости (см. доклад г-на Даниленко).

Г-н Гжегош Пешко рассказал о стратегии финансирования городского водоснабжения и канализации, разработанной СРГ по реализации ПДООС (презентация прилагается). Результаты применения финансовой стратегии, разработанной для Грузии, Казахстана, Молдовы и Новгородской области России, показали, что потребительская плата играет ключевую роль в обеспечении финансовой жизнеспособности водохозяйственных предприятий. Г-н Николай Руль, заместитель Председателя Госстроя Украины, рассказал о ходе реформы тарифной политики в Украине, где обеспечение возмещения расходов рассматривается как стратегическая задача. В качестве иллюстрации г-н Руль представил ряд документов, которые вызвали живой интерес участников (текст доклада и документы прилагаются). Переход на международные стандарты бухгалтерского учета и аудита является важным шагом в направлении реформирования водохозяйственных предприятий с точки зрения управления финансами. Г-н Андис Мезапукэ рассказал о латвийском опыте (текст доклада прилагается), а г-жа Надежда Лысенко – о введении международных стандартов бухгалтерского учета в Украине.

Участники встречи согласились с тем, что реформа тарифной политики в ННГ не только необходима, но и возможна. Старшие должностные лица выразили заинтересованность в участии в работе над реформой тарифной политики и обратились к СРГ о поддержке в разработке руководства по реформе тарифной политики.

Социальные аспекты реформирования городского водного хозяйства

Участники встречи говорили о том, что социальные вопросы часто рассматриваются правительствами и органами местного самоуправления как препятствие на пути реформирования отрасли. Услуги водоснабжения и канализация считаются общественными услугами, которые выполняют важную социальную функцию. Во многих случаях представители государственных органов и местные власти противостоят политике выставления счетов на основе реальных затрат, и объясняют это низкими доходами населения, которому оплата полной стоимости будет не по средствам. Вместе с тем, участники отмечали, что водохозяйственные предприятия являются субъектами экономической деятельности, и социальные вопросы не должны стать препятствием реформ, направленных на достижение отрасли финансовой стабильности.

Экономическая доступность водохозяйственных услуг

При анализе доступности водохозяйственных услуг государственные органы должны оценить общую, или макроэкономическую доступность и таким образом определить, будут ли тарифы, основанные на принципе возмещения издержек, доступны населению в целом. В странах с переходной экономикой это является серьезной проблемой. Правительствам также следует выделить определенные категории населения, которым будет трудно платить по таким тарифам, т. е.

доступность этих тарифов на микро-уровне. Существуют различные методики, которыми можно воспользоваться при выполнении этой задачи.

Многочисленные исследования «готовности платить», проведенные в разных странах мира, в том числе ННГ, показали, что часто потребители готовы платить больше, чем они платят в настоящее время, за надежное водоснабжение и качественную воду. Методология таких исследований разрабатывалась при поддержке МФУ, однако, в силу их сложности, а также того, что для их осуществления требуются значительные ресурсы, остается неясным, смогут ли они стать практическим и широко применяемым методом в ННГ (см. доклад COWI о методологии изучения «готовности платить» - прилагается).

Исследования «готовности платить» и «экономической доступности», а также другие методы опроса населения помогут должностным лицам, принимающим решения, определить уровень обслуживания, который будет доступен населению. С одной стороны, данные, полученные в результате таких исследований, могут направить усилия руководителей отрасли не на расширение инфраструктуры, а на улучшение качества обслуживания, создание условий для более полного удовлетворения нужд потребителя. С другой стороны, такой подход может способствовать повышению признания потребителями необходимости реформы тарифов и соответствующего изменения структуры водопотребления.

В некоторых странах правительства и инвесторы для определения доступности водоснабжения для населения используют в качестве ориентира определенные уровни или пороговые величины (например, 5% доходов домохозяйства в Латвии). Этот уровень может быть различным в зависимости от местных условий, и должностные лица должны быть очень осторожны при принятии такого решения (см. прилагаемую работу г-на Сметса). Такой подход может оказаться полезным при определении объема социальной поддержки, оказываемой населению, или при подготовке инвестиционных проектов.

В ННГ определение того, насколько цена воды доступна населению, часто рассматривается в контексте всех коммунальных услуг в целом и основано на системе норм потребления (включая нормы и стоимость отопления, газа, электричества, канализации и т. д.), которые использовались в плановой экономике. Доступность коммунальных услуг учитывается и при установлении минимального прожиточного уровня на основе «потребительской корзины» товаров и услуг. Возможно, следует более четко определять малоимущие или социально незащищенные категории населения, которые нуждаются в целевой помощи на воду и водоотведение.

Социальная поддержка малоимущих и незащищенных слоев населения

В целом, делегаты и эксперты согласились с тем, что поддержание тарифов на уровне ниже возмещения затрат не следует использовать в качестве основного средства решения социальных проблем, например, для обеспечения доступности коммунальных услуг малоимущим. Хотя тарифная политика может предоставлять перекрестные субсидии или обеспечивать минимальный объем услуг для малоимущих, целью любого тарифа является финансовая стабильность водохозяйственного предприятия.

Участники встречи поддержали содержащееся в Алматинских руководящих принципах положение о том, что обязанность обеспечения в необходимом объеме малоимущих и незащищенных групп населения водохозяйственными услугами лежит в первую очередь на национальных правительствах и органах местного самоуправления. Отмечалось, что во многих случаях власти пытаются переложить ответственность на водохозяйственные предприятия, не обеспечивая их, однако, средствами для выполнения этой социальной функции.

Складывается впечатление, что во всех ННГ практика прямого субсидирования водоснабжения прекращена, но перекрестное субсидирование между группами потребителей по-прежнему довольно распространено. Такое положение вещей не соответствует принципу справедливости и может привести к увеличению потребления воды теми группами населения, которые являются получателями перекрестных субсидий.

Участие общественности в реформе городского водного хозяйства

В ряде докладов говорилось о том, что консультации с потребителями являются важным условием обеспечения поддержки реформ населением. В странах-членах ОЭСР и странах ЦВЕ были опробованы разные формы привлечения общественности. Выбор той или иной формы зависит от конкретной страны, а также от институциональных условий, сложившихся в отрасли, и нормативной базы, которая ее регулирует.

Британское Управление водных ресурсов (OfWat) участвует в организации национального и местных комитетов потребителей, предоставляя им материально-техническую и финансовую поддержку. Управление также рекомендует частным водохозяйственным предприятиям проводить опросы потребителей (см. доклад г-на Сондерса). В процессе приватизации сферы водоснабжения в Софии был создан отдел по наблюдению выполнения договора концессии, благодаря чему население получало информацию о ходе реализации проекта (см. доклад г-на Барзакова). В Дании водоснабжением занимаются кооперативы, объединяющие потребителей, и общественность непосредственно участвует в управлении отраслью.

Представители НПО говорили об озабоченности населения качеством услуг в сфере водоснабжения и степенью прозрачности процесса принятия решений в отрасли (см. доклад г-жи Цветковой), что вызвало весьма оживленную дискуссию. Некоторые из должностных лиц, представляющих водохозяйственные ведомства ННГ, подвергли сомнению роль НПО в процессе реформирования водоснабжения. Таким образом, разработка рекомендаций относительно обеспечения эффективных отношений с потребителями в процессе реформирования городского водоснабжения является еще одной задачей, стоящей перед Группой.

Участники встречи подтвердили необходимость дальнейшей работы над практическими подходами к определению доступности услуг водоснабжения и канализации для различных групп населения ННГ, повышению эффективности и оперативности мер, направленных на оказание социальной поддержки малообеспеченным и незащищенным слоям населения, и разработке механизмов, обеспечивающих привлечение к работе отрасли потребителей и общества в целом, как в административной, так и в информационной сферах.

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ГРУППЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ГОРОДСКОГО ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА В ННГ

Члены Группы по реформе городского водного хозяйства в ННГ согласились с общей структурой Рабочей программы, представленной Секретариатом СРГ по реализации ПДООС. Рабочая программа охватывает период с 2001 по 2003 гг. Программа предполагает проведение одной или двух встреч Группы до Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» в мае 2003 года в Киеве с целью рассмотрения конкретных проектов, а также обсуждения и принятия рекомендаций и документов, включая отчет о ходе реформы городского водоснабжения и канализации в ННГ. Старшим должностным лицам в их работе будут оказывать поддержку несколько экспертных рабочих групп, задачей которых станет разработка практических подходов и стратегических предложений относительно реализации Аламинских руководящих принципов в следующих областях:

1. Законодательные институциональные реформы
2. Экономические и финансовые реформы
3. Защита потребителей и участие общественности в осуществлении реформ

Одобрив общую структуру Рабочей программы, члены Группы обсудили проекты, которые могут быть выполнены рабочими экспертными группами, и их предполагаемые результаты. Взяв за основу главные темы, обсуждавшиеся в течение предыдущих полутора дней, Секретариат СРГ представил участникам встречи общий список потенциальных проектов и предложил членам Группы определить наиболее интересные и важные из них. Ниже приводится перечень предложенных проектов. Они расположены в порядке приоритетности, определенном членами Группы (таблица с оценкой приоритетности проектов членами Группы прилагается).

1. Разработка руководства по реформе тарифной политики
2. Договоры и показатели производственно-экономической деятельности
3. Анализ и рекомендации по реформированию нормативной базы и создание условий для привлечения капиталовложений в конкретные ННГ
4. Модели реформирования отрасли и привлечения частного сектора
5. Руководство по защите прав потребителей и участию общественности в отраслевой реформе
6. Финансовый менеджмент в отрасли и на отдельных предприятиях
7. Пересмотр нереалистичных водных стандартов
8. Руководство по международным стандартам бухгалтерского учета и аудита

Представители Секретариата разъяснили, что мероприятия, связанные с вопросами финансирования (стратегии финансирования городского водного хозяйства, разработка программ совершенствования инфраструктуры для органов местного самоуправления), осуществляются в рамках программы СРГ по финансированию природоохранной деятельности, и подтвердили, что информация о результатах работы этой программы будет доведена до членов Группы. Делегаты обсудили и поддержали инициативу Дании о разработке дополнительного проекта, направленного на реформирование нереалистичных стандартов в водной отрасли, применяемых в ННГ. Члены Группы также договорились о том, что работа над внедрением международных стандартов бухгалтерского учета и аудита в настоящее время может быть признана менее приоритетной, чем другие направления Рабочей программы.

Группа поддержала предложение о том, чтобы к Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», которая должна состояться в 2003 г. в Киеве, был подготовлен доклад о ходе реформирования городского водоснабжения и канализации.

Делегаты из некоторых ННГ предложили, чтобы в дополнение к Рабочей программе Группы старших должностных лиц, которая будет выполняться на региональном уровне, страны-доноры, предоставляющие помощь на двусторонней основе, и МФУ поддержали реализацию демонстрационных проектов на национальном уровне. Такие демонстрационные проекты в рамках двусторонних программ способствовали бы осуществлению в конкретных ННГ институциональных и стратегических перемен, рекомендованных Группой по реформе городского водного хозяйства. Представители ННГ заявили о своей готовности поддержать выполнение демонстрационных проектов и призвали страны-доноры и МФУ оказать поддержку указанным мероприятиям.

Делегаты из ННГ подтвердили свою готовность к реализации Рабочей программы и выразили заинтересованность в конкретных проектах. Представители стран-доноров, МФУ, частного сектора и НПО поддержали Рабочую программу и заявили о своем желании участвовать в ее выполнении. Было решено, что на основе состоявшегося обсуждения Секретариат СРГ по реализации ПДООС подготовит окончательный вариант Рабочей программы.

Выборы Сопредседателей

Группа по реформированию городского водного хозяйства в ННГ выбрала своих Сопредседателей. Ими стали г-н Григорий Семчук, заместитель Председателя Государственного комитета по строительству, архитектуре и жилищной политике Украины, и г-н Палле Линдгард-Йоргенсен, представитель Агентства по охране окружающей среды Министерства окружающей среды и энергетики Дании. Сопредседатели, представляющие ННГ и страны-доноры, будут координировать работу Группы старших должностных лиц по реформированию городского водного хозяйства в ННГ в перерывах между встречами Группы, направлять деятельность Секретариата СРГ по реализации ПДООС и представлять Группу на международных форумах.

Следующие шаги

Секретариат СРГ по реализации ПДООС подготовит проект отчета о первой встрече Группы старших должностных лиц по реформе городского водного хозяйства в ННГ и разошлет его членам Группы для замечаний и дополнений. По просьбе участников встречи в отчет будут включены все имеющиеся тексты докладов и документы, распространявшиеся на встрече.

Сопредседатели Группы по реформе городского водного хозяйства в ННГ будут приглашены на 13^{ую} ежегодную встречу СРГ по реализации ПДООС 22-23 октября 2001 г. в Париже, Франция, где они будут представлять Группу и расскажут о ее создании, принятии Рабочей программы и очередных мероприятиях, которые запланированы в рамках выполнения Программы. Участие Сопредседателей во встрече СРГ по реализации ПДООС позволит укрепить сотрудничество между должностными лицами, отвечающими за городское водное хозяйство, природоохранными органами и донорами.

Секретариат проинформировал участников о том, что в скором времени будут организованы семинары экспертов, посвященные реформе тарифной политики и социальным аспектам реформ. Они дадут возможность определить масштаб запланированных проектов и уточнить их рабочие планы. Члены Группы будут извещены о датах проведения семинаров. Секретариат также предоставит членам Группы информацию о проводимых демонстрационных проектах.

И, наконец, участники обсудили время и место проведения следующей встречи Группы старших должностных лиц по реформированию городского водного хозяйства в ННГ. Некоторые делегации предложили провести эту встречу в своих странах, однако к окончательному решению участники не пришли. Это решение будет принято после консультации с Сопредседателями и с учетом следующих соображений:

- место проведения встречи должно быть удобным с точки зрения международных авиарейсов и перелетов между ННГ, приемлемым и безопасным для всех участников; желательно расширять географию проведения встреч
- принимающая сторона будет оказывать организационную поддержку и тесно взаимодействовать с Секретариатом СРГ по всем вопросам, включая вопросы эффективности финансирования встречи
- время проведения встречи необходимо согласовать со всеми участниками; предпочтительно провести ее во второй половине 2002 года так, чтобы было достаточно времени для подготовки всех документов и предложений