

СРГ ПДООС

Документ 10

Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС и Сетей Специальной рабочей группы по реализации ПДООС по финансированию природоохранной деятельности и по водоснабжению
29 марта – 1 апреля 2005 г., Кишинев, Молдова

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ДОКЛАДА ПО ВОПРОСАМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Как центральные органы власти могут укрепить потенциал местных администраций в отношении предоставления услуг, имеющих природоохранное значение

Участникам предлагается принять настоящий документ к сведению и высказать свои замечания относительно его содержания. В частности, участникам предлагается высказать мнение об основных идеях, содержащихся в документе, и поделиться примерами из опыта своих стран, которые они хотели бы предложить Секретариату для включения в полный окончательный текст документа

ПРЕДЛАГАЕТСЯ: Принять к сведению и обсудить.

1 Цель дискуссии

Децентрализация является одной из ключевых задач, которые странам ВЕКЦА приходится решать в сфере управления. Эта задача не ограничивается одной лишь институциональной реформой; она также связана с двумя другими основными вопросами, а именно:

- Способностью местных органов власти принимать решения и распределять ресурсы;
- Их способностью финансировать реализацию таких решений и обеспечивать получение соответствующих доходов.

Прогресс в указанной области мог бы иметь существенное значение для достижения целей, согласованных для сектора водоснабжения и канализации на международном уровне.

Цель доклада, концепция которого представлена в настоящем документе, заключается в анализе и оценке основных проблем, относящихся к выполнению этой задачи, определению препятствий, с которыми сталкиваются страны ВЕКЦА, и существующих в этих странах возможностей, выработке новаторских подходов и использовании опыта, полученного в странах с переходной экономикой (возможно, и в ЦВЕ), а также в создании основы для дальнейших исследований, которые, в свою очередь, позволят разработать адресные политические рекомендации для стран ВЕКЦА.

Дискуссия должна способствовать:

- Определению новаторских подходов, которые могли бы быть использованы в регионе и заслуживают дальнейшего рассмотрения;
- Выявлению ключевых политических решений, которым можно было бы отдать предпочтение;
- Акцентированию доклада на ключевых вопросах, представляющих наибольший интерес для обсуждения на уровне министров.

Следует иметь в виду, что в этом документе будут также затронуты вопросы, связанные с развитием местного кредитования предприятий водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА. Этот вопрос получит дальнейшее развитие в ходе обсуждения раздела 8 повестки дня.

2 Основные проблемы

Децентрализация водохозяйственного сектора в странах ВЕКЦА, которая имела место в 90-х годах, не принесла ожидаемых результатов, что отчасти объясняется отсутствием необходимых институциональных реформ. В Алматинских руководящих принципах этой проблеме уделяется соответствующее внимание – в них содержится призыв к институциональной реформе и более четкому определению задач и функций различных учреждений и организаций. В частности, в Руководящих принципах утверждается, что роль органов власти на национальном уровне должна заключаться в создании основы для управления сектором городского водоснабжения и канализации посредством децентрализации, причем такая децентрализация подразумевает:

- Передачу ответственности за предоставление услуг на муниципальный уровень, при условии недопущения чрезмерной раздробленности;
- Создание правовой и институциональной основы для надежной и устойчивой работы системы муниципальных финансов, включая эффективное планирование, надзор и финансовый контроль.

Эти рекомендации соответствуют основным выводам, сделанным в Докладе Камдессю. В частности, в нем отмечается, что национальным правительствам необходимо создать

политическую и институциональную основу, которая позволит органам управления и организациям регионального и местного уровня – например, муниципалитетам, региональным комитетам по водным ресурсам и предприятиям водоснабжения – генерировать и привлекать финансовые средства, необходимые для осуществления инвестиций. В дополнении к этому, международным финансовым учреждениям (МФУ) предлагается принять меры к устранению препятствий, мешающих им предоставлять кредиты органам власти и организациям на субнациональном уровне.

С тех пор СРГ ПДООС вела мониторинг ряда законодательных и институциональных инициатив (уже вступивших в силу или подлежащих осуществлению в ближайшем будущем), благодаря которым может быть создана основа для улучшения ситуации. В то же время существует ряд важных направлений правовых и институциональных реформ, которые потребуют значительных дополнительных усилий.

В настоящем документе первоочередное внимание уделяется той роли, которую могут сыграть центральные правительства в укреплении потенциала местных органов управления и повышении их кредитоспособности. Центральные правительства играют важную роль в содействии и сопровождении децентрализации и передачи ответственности местным органам власти, а также в облегчении их доступа к финансовым ресурсам, необходимым им для выполнения переданных им функций. В частности, для этого требуется создание надлежащих условий, обеспечивающих кредитоспособность местных органов власти и облегчающих им доступ на местные финансовые рынки и рынки капиталов с использованием прозрачных и надежных финансовых схем.

Финансовая децентрализация имеет три основных компонента:

- Способность органов местного управления получать доход, позволяющий им осуществлять переданные им функции. Здесь можно выделить два подпункта:
 - Полномочия местных органов власти в отношении взимания налогов. В странах ВЕКЦА налоговые функции в основном выполняются центральными правительствами, которые не полагаются в этом вопросе на потенциал, способность и финансовую дисциплину местных администраций. В настоящем документе этот аспект рассматриваться не будет.
 - Межбюджетные трансферты. В странах ВЕКЦА они являются основным механизмом преодоления финансовых разрывов, возникающих в результате несоответствия между расходными обязательствами местных органов публичной власти (связанным с обеспечением населения услугами и выполнением других необходимых мероприятий на местном уровне), и доходами, которые они получают. В этой связи крайне важно, чтобы механизмы межбюджетных трансфертов обеспечивали рациональное и эффективное распределение ресурсов.
- Автономность местных органов власти в принятии решений о расходовании средств. И в этом случае центральные и региональные правительства не торопятся передавать полномочия местным органам управления. Для этого требуются и соответствующая институциональная инфраструктура, и наличие профессиональных кадров, способных осуществлять финансовое планирование и принимать квалифицированные решения по расходованию местного бюджета.
- Полномочия местных органов власти по принятию на себя долговых обязательств. Ограничения, которые налагаются на местные администрации в отношении доступа к кредитным ресурсам, - очевидны и в определенных условиях могут быть оправданы.

В этом контексте в документе будут рассмотрены экономические, институциональные и управленческие аспекты бюджетно-налоговой децентрализации:

- Во-первых, в нем будет определено значение бюджетно-налоговой децентрализации для стран ВЕКЦА. В этом разделе будут рассмотрены институциональные и экономические

условия в ряде стран, взятых в качестве моделей, а также приведены четкие аргументы в пользу того, что хотя сама по себе концепция децентрализации является вполне убедительной, относиться к ней следует как можно более прагматически. Речь идет о том, что в первую очередь необходимо учитывать условия, существующие в каждой отдельной стране (ее размер, демографическую ситуацию, плотность городского и сельского населения, технологический уровень и т. д.).

- Во-вторых, будут рассмотрены механизмы межбюджетных трансфертов. Поскольку в странах ВЕКЦА они являются одним из основных источников наполнения бюджетов территориальных единиц, то, как работают эти механизмы, имеет первостепенное значение для эффективного обеспечения населения коммунальными услугами на местном уровне. При разработке таких механизмов следует принимать во внимание масштабы межбюджетных трансфертов сейчас и в будущем, поэтому изучение существующих в настоящее время механизмов должно стать весьма полезным.
- В-третьих, в документе будут также рассмотрены возможности, возникающие в связи с развитием местных финансовых рынков и рынков капиталов. Если принять ту точку зрения, что расширение кредитования на условиях, близких к рыночным, для сектора водоснабжения и канализации является необходимым и желательным, тогда для развития инвестиционного финансирования нужно будет использовать рынок частных сбережений. Этот механизм широко распространен в странах-членах ОЭСР - в отличие от стран ВЕКЦА, где ситуация в данной сфере складывается очень по-разному.
- В-четвертых, в документе будут рассмотрены возможные сопутствующие меры на муниципальном уровне, которые могут включать поддержку деятельности, направленной на повышение качества и прозрачности бюджетного процесса в органах местного самоуправления, подготовку многолетних инвестиционных планов и укрепление потенциала местных администраций в том, что касается принятия ими на себя долговых обязательств и управления задолженностью. Очевидно, что умение надлежащим образом управлять финансами и эффективно использовать имеющиеся ресурсы является необходимым условием получения доступа к дополнительным источникам финансирования.

При работе над документом используются три основных типа источников:

- Анализ имеющихся данных и существующей литературы, в частности по вопросам трансфертных механизмов и опыта, накопленного в странах ОЭСР;
- Описание некоторых институциональных особенностей бюджетно-финансового федерализма в ряде стран ВЕКЦА. Среди прочего, речь идет о масштабах и динамике процессов децентрализации, а также о мобилизации финансовых ресурсов органами местного самоуправления;
- Результаты проектов, осуществленных в регионе, и опыт других странах с переходной экономикой. Так, опыт Польши, показывает, что местные органы власти могут увеличивать объемы финансирования водохозяйственной инфраструктуры и при сокращении трансфертов со стороны центрального правительства.

3 Материалы Специальной рабочей группы ПДООС и Комитета по подготовке проектов, касающиеся данной темы

При подготовке доклада будут использованы следующие материалы:

- Ситуационные исследования по ряду стран, касающиеся местного кредитования муниципальной инфраструктуры, имеющей природоохранное значение;
- Результаты проектов оказания помощи муниципалитетам с целью укрепления их кредитоспособности и потенциала в отношении финансового планирования. В частности, будет рассмотрен опыт распространения модели, используемой для выработки многолетних инвестиционных планов на уровне муниципалитетов.

4 Другие используемые материалы

- Научная литература по вопросам бюджетно-налоговой децентрализации в странах ОЭСР и странах с переходной экономикой;
- Материалы Рабочей группы «Финансовые инструменты» Международной ассоциации по привлечению частных предприятий в водохозяйственный сектор (IPWA) в регионе ЦВЕ/СНГ (включая сделанный АМР США анализ совместной финансовой инициативы для стран Восточной Европы и Евразии, предложенной этой организацией).
- Результаты проектов в Центральной и Восточной Европе.

5 Возможные вопросы для обсуждения и дальнейшие шаги

Во время проведения консультативной встречи министрам может быть предложено обсуждение следующих вопросов:

- В какой мере следует провести бюджетно-налоговую децентрализацию в вашей стране?
- Являются ли механизмы межбюджетных трансфертов, существующие в настоящее время, эффективными, адекватными и соответствующими целям устойчивого развития?
- Какой должна быть роль МФУ и организаций-доноров в поддержке процесса децентрализации?
- Каковы основные требования к муниципальным органам управления в отношении получения ими доступа к местным кредитным ресурсам и финансовым рынкам?