

СРГ ПДООС

Документ 11

Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС, Сети по вопросам финансирования природоохранной деятельности и Водной сети Специальной рабочей группы по реализации ПДООС

29 марта –1 апреля 2005 г., Кишинев (Молдова)

Обзор информационного документа о реформе муниципального сектора в странах ВЕКЦА

Участникам предлагается принять к сведению документ и прокомментировать его содержание. В частности, делегатам предлагается высказать свое мнение об основных идеях, содержащихся в документе, и выделить те страны, примеры реформ в которых они хотели бы включить в документ, когда его полный вариант будет разрабатываться секретариатом.

ТРЕБУЕМОЕ ДЕЙСТВИЕ: для сведения и обсуждения.

1 Цели обсуждения

В настоящем документе упор делается на некоторые из ключевых проблем взаимоотношений между коммунальными предприятиями и муниципалитетами, которые способствуют неэффективности водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ). Кроме того, в документе содержатся предложения о том, как преодолеть эти местного уровня препятствия на пути к повышению эффективности сектора. Это первый черновик документа, предназначенный для обсуждения на кишиневской встрече, и используемые в нем формулировки, возможно, недостаточно отточены по сравнению с окончательным вариантом. Полный информационный документ будет разработан секретариатом СРГ по реализации ПДОС и представлен на второй подготовительной встрече 6 июня в Лондоне. Полный документ предназначен для проведения дискуссии по этим вопросам на Совещании министров финансов/экономики и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров из стран ОЭСР по реформе ВКХ в странах ВЕКЦА в ноябре 2005 г. в Москве.

2 Основные вопросы

В «Алматинских руководящих принципах» предлагалось передать ответственность за оказание услуг водоснабжения и канализации муниципалитетам. Для этого требуется развитие управленческого потенциала местных органов власти в области регулирования и надзора за этим сектором. Кроме того, в «Руководящих принципах» рекомендовалось уточнить роль местных органов власти и водохозяйственных предприятий и создать управленчески автономные коммунальные предприятия, функционирующие на коммерческой основе.

Хотя в большинстве стран ВЕКЦА ответственность за инфраструктуру и предоставление услуг водоснабжения и канализации была децентрализована и передана в ведение муниципалитетов на начальном этапе реформ, эти меры зачастую принимались *без соответствующего изменения институциональной и организационной структуры сектора и управления им*. К числу основных проблем, вытекающих из процесса децентрализации, относятся следующие:

- после передачи права собственности на коммунальную инфраструктуру от национального уровня местному (муниципальному) уровню, имущество зачастую не оценивалось и/или права собственности не регистрировались должным образом;
- местным/региональным органам власти, равно как и коммунальным предприятиям не хватает потенциала в области стратегического планирования коммунальной инфраструктуры;
- Не была четко разделена ответственность муниципалитетов и коммунальных предприятий, эксплуатирующих разные части инфраструктуры (например, водоснабжение и централизованное отопление), и между ними не были выстроены адекватные правоотношения ;
- в связи с отсутствием надлежащего регулирования, включая правила и порядок установления тарифов на национальном, региональном и местном уровнях, установление тарифов в странах ВЕКЦА зачастую является весьма политизированным процессом, зависящим от сиюминутной политической повестки дня и произвольных решений, принимаемых применительно к каждому отдельному случаю.

Хотя некоторые из этих проблем проистекают из отставания или отсутствия реформы общей нормативной базы ВКХ, многие из них можно устранить, принимая меры на местном уровне. В действительности многие эксперты полагают, что некоторые из назревших реформ должны осуществляться именно на местном уровне. В следующих разделах выделены три направления, по которым требуются реформы.

2.1 Совершенствование стратегического планирования и выделение сектору достаточного бюджетного финансирования

Многим муниципалитетам и коммунальным предприятиям в странах ВЕКЦА по-прежнему не хватает потенциала в области стратегического планирования. Лишь немногие муниципалитеты в странах ВЕКЦА обновили или разработали генеральные планы городов, в том числе планы развития инфраструктуры, и планы управления спросом на коммунальные услуги, определили количественные и качественные цели, которых они хотят достигнуть в отношении уровня коммунальных услуг и развития инфраструктуры. Лишь немногие муниципалитеты имеют опыт долгосрочного инвестиционного планирования, и только некоторые коммунальные предприятия разработали планы корпоративного развития или стратегические бизнес-планы (как правило, эти предприятия участвуют в проектах, финансируемых международными финансовыми институтами - МФИ). Муниципалитеты и коммунальные предприятия зачастую испытывают *нехватку точных данных* о состоянии инфраструктуры, необходимых для качественного планирования - из-за недостатков информационной базы, систем отчетности и мониторинга.

Будучи собственниками коммунальной инфраструктуры, муниципалитеты отвечают за ее содержание, модернизацию и развитие. Однако большинство муниципалитетов в странах ВЕКЦА не располагают достаточными средствами для выполнения этих обязанностей, так как они не являются финансово автономными или устойчивыми. Напротив, большинство муниципалитетов являются дотационными и по-прежнему в значительной степени зависят от трансфертов из центрального и регионального бюджетов. Поэтому они зачастую вынуждены координировать свои планы развития инфраструктуры и бюджеты капитальных вложений с национальными/региональными планами и бюджетами. Это делает стратегическое планирование и инвестиции на местном уровне зависимыми от политики на национальном/региональном уровне и увеличивает риск невыполнения местных инвестиционных планов в связи с недостатком средств.

Кроме того, финансирование, имеющееся на местном уровне, часто используется весьма неэффективно. Действующая система слабо стимулирует ответственное долгосрочное управление природоохранной инфраструктурой и развитие новой инфраструктуры органами власти субнационального уровня. Все доходы и расходы бюджета распределяются посредством годового бюджета. Как правило, не существует ни долгосрочного прогноза инвестиционных потребностей, ни прогнозов будущего финансового положения муниципалитета. Система бюджетной классификации разрабатывалась без учета особых потребностей местных органов власти. Составление и мониторинг исполнения бюджета не ориентированы на выполнение конкретных задач и получение желаемого конечного результата, упор делается скорее просто на расходовании средств в точном соответствии со статьями бюджета. Планирование капвложений в муниципальную инфраструктуру зависит от многих субъективных факторов и сосредоточено на краткосрочных результатах в соответствии с приоритетами, которые зачастую слишком многочисленны и изменчивы. Кроме того, отсутствуют четкие и прозрачные критерии оценки инвестиционных проектов и определения первоочередных инвестиционных проектов, которые будут финансироваться из муниципальных бюджетов.

Следовательно, необходимо развивать потенциал местных органов власти в области использования инструментов управления бюджетными расходами и планирования инвестиций, таких как среднесрочные бюджеты (3-5 лет) - для подготовки прозрачных годовых бюджетов, ориентированных на выполнение конкретных задач, и среднесрочные планы капвложений. Отсутствие таких инструментов подрывает инвестиционный потенциал муниципалитетов и не позволяет им привлекать отечественное и внешнее финансирование.

2.2 Реформирование взаимоотношений между муниципалитетами и водоканалами

Одним из препятствий на пути к успешному управлению водохозяйственными предприятиями на коммерческих принципах (являются ли они государственными/муниципальными или частными и/или управляются ли они органами публичной власти или частным бизнесом) являются неверно выстроенные отношения между предприятиями и муниципалитетами, нередко содержащие конфликт интересов. В этих случаях отсутствие четкого разделения ролей водохозяйственных предприятий и муниципалитетов затрудняет независимое управление предприятиями. Кроме того, в отсутствие отслеживаемых целевых показателей деятельности и оплаты труда на основе достигнутых результатов работы, коммунальные предприятия имеют мало стимулов к повышению эффективности своей работы.

Внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, между коммунальными предприятиями и муниципалитетами – один из возможных путей развития, который также рекомендован «Алматинскими руководящими принципами». В целом, контракт, основанный на показателях деятельности, является инструментом, призванным определить цели развития сектора и ресурсы, необходимые для их достижения, и определить роль, которую будут играть в этом органы публичной власти. В частности, эти контракты устанавливают жесткие, ограниченные во времени целевые показатели деятельности, которые должны быть достигнуты оператором в обмен на расширение его управленческой автономии. Целевыми показателями деятельности охватываются уровень и качество обслуживания, эффективность управления и эксплуатации, финансовые и инвестиционные потребности и институциональные улучшения. Как и в случае любого договора, такой контракт должен быть результатом общего видения органом публичной власти и предприятием коммунального обслуживания того, какими должны стать эти услуги, что, в свою очередь, позволит определить требующиеся для этого ресурсы и финансирование (в частности, это предполагает разработку долгосрочной тарифной стратегии).

Кроме того, контракты, предусматривающие достижение определенных целей и показателей, могут сыграть важную роль в устранении еще одного серьезного недостатка сектора, касающегося его подотчетности и прозрачности. Для внедрения подобных контрактов требуется создать эффективные системы мониторинга результатов работы, которые будут служить источником надежных данных для принятия решений. Прозрачность также играет ключевую роль при донесении информации о серьезных изменениях – например, о повышении тарифов или расширении инфраструктуры – до широкой общественности.

Международные агентства и доноры могут оказать финансовую и техническую помощь в разработке таких контрактов на основе устойчивых принципов и поделиться своим богатым опытом работы с подобными контрактами в других странах и секторах.

2.3 Совершенствование управления водоканалами

На уровне водоканала практику управления можно зачастую существенно улучшить. Сюда относятся и общие вопросы управления (заключение контрактов, учет и управление финансами предприятия, выставление счетов и сбор платежей с потребителей, обслуживание потребителей и управление спросом и т.д.), и многочисленные технические вопросы (гидравлическое регулирование сети, обнаружение и ликвидация утечек, повышение энергоэффективности и т.д.), равно как и эффективное использование соответствующих инструментов управления (для учета, финансового и инвестиционного планирования, гидравлического моделирования, составления энергетического и водного балансов, энергетического и водного аудита и т.д.).

Эту задачу можно решить развитием внутреннего управленческого потенциала в сочетании с привлечением внешнего потенциала экспертов по вопросам управления и техническим вопросам, в том числе из частного бизнеса. Это достигается путем предоставления предприятиям коммунального обслуживания большей независимости в сфере управления с одновременным созданием для них, по возможности, конкурентной среды.

Несмотря на официальные заявления о содействии участию частного сектора (УЧС), которые звучат во многих странах ВЕКЦА, в целом роль частных фирм в ВКХ ВЕКЦА остается незначительной. Исключение составляют Армения и Российская Федерация. В России отечественные частные операторы обслуживают в настоящее время около 8 процентов городского населения. Хотя это внушает оптимизм, очевидно то, что участие частного сектора в управлении водохозяйственными предприятиями и системами будет устойчивым только в том случае, если отрасль ВКХ станет более предсказуемой с точки зрения экономики и отраслевой политики, и если потребители будут достаточно защищены от злоупотребления монопольной властью. В настоящее время международные и отечественные частные операторы только «пробуют» рынок, и они могут уйти так же быстро, как пришли. Основным препятствием на пути коммерциализации управления водохозяйственными предприятиями является недостаточный потенциал муниципалитетов в области регулирования этих предприятий и надзора за ними. Иногда муниципалитеты бывают заинтересованы в сохранении непрозрачности - в связи со свободой действий в отношении потоков денежных средств, которую она им дает.

Хотя частные операторы могут привнести ценный управленческий опыт и технические знания, маловероятно, что роль частного сектора в **финансировании** ВКХ стран ВЕКЦА возрастет в среднесрочной перспективе. Международные операторы благоразумно оценивают общий инвестиционный климат, равно как и регуляторные и политические риски, которые в настоящее время все еще неблагоприятны в странах ВЕКЦА. Кроме того, в последние годы возросло неприятие риска в компаниях сектора водного хозяйства после ряда неудач с разрывом контрактов в Латинской Америке и Азии. Однако внедрение инструментов снижения рисков и использование и местных финансовых рынков и рынков капитала может помочь преодолеть это препятствие.

3 Соответствующие документы Специальной рабочей группы НПДООС и Комитета по подготовке проектов

Следующие документы, разработанные СРГ НПДООС и КПП, будут использованы при подготовке настоящего информационного документа:

- Обзор институциональных и правовых реформ в ВКХ шести стран ВЕКЦА (внутренние рабочие документы);
- «Руководящие принципы составления контрактов, основанных на показателях деятельности»;
- страновые обзоры местных рынков кредита (внутренние рабочие документы);
- «Обзор российских и иностранных частных компаний, работающих в коммунальном хозяйстве Российской Федерации»;
- Стратегии реформирования ЖКХ/ВКХ, разработанные правительствами стран ВЕКЦА - на основе доступных текстов официальных документов;
- «Реструктуризация жилищно-коммунального комплекса России» (Национальный фонд жилищной реформы, Госстрой России/Всемирный банк, 2003 г.);
- соответствующие главы технико-экономических обоснований (ТЭО) займов для сектора коммунальных услуг в муниципалитетах стран ВЕКЦА, подготовленные по проектам ЕБРР и

ВБ, и документы ЕБРР по повышению кредитоспособности муниципалитетов стран ВЕКЦА (в предположении, что ЕБРР и ВБ любезно согласятся предоставить соответствующие документы).

4 Возможные вопросы для обсуждения и дальнейшие шаги

В ходе совещания министрам будет предложено обсудить следующие вопросы:

- Какие эффективные меры нужно предпринять для развития управленческого и финансового потенциала местных органов власти и выстраивания адекватных правоотношений между местными органами власти и коммунальными предприятиями? Какие механизмы и стимулы можно использовать в поддержку этих усилий?
- Каковы возможности и препятствия для участия частного сектора, и что нужно предпринять для более полного использования потенциала участия частного бизнеса, в то же время обеспечив защиту интересов потребителей?