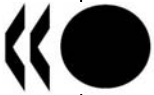


For Official Use

ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)2



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

English - Or. English

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

Water Supply and Sanitation Sector Reform

Прогресс в реализации Руководящих принципов, принятых на алматинской министерской конференции в области реформирования сектора городского водоснабжения и канализации

5-6 июня 2005

**ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)2
For Official Use**

English - Or. English

1 Исполнительное резюме

На встрече, состоявшейся в октябре 2000 года в Алматы, министры охраны окружающей среды, финансов и экономики, министры и другие официальные лица стран ОЭСР, равно как и старшие должностные лица международных финансовых институтов, международных организаций, неправительственных организаций и частного сектора подтвердили критическое состояние сектора городского водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА и одобрили «Руководящие принципы реформы сектора городского водоснабжения и канализации в ННГ». Участники обратились к Специальной Рабочей Группе (СРГ) по реализации ПДООС с просьбой подготовить отчет о прогрессе в реализации «Руководящих принципов» для рассмотрения на следующей конференции министров, которая должна состояться не позднее 2005 года. Настоящий документ является ответом на эту просьбу.

Имеющиеся данные указывают на то, что общая ситуация в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, которая пять лет назад в Алматы уже оценивалась как критическая, с тех пор продолжала ухудшаться. Как представляется, это особенно касается качества услуг водного хозяйства, соответствующие показатели которых ухудшаются фактически во всех странах ВЕКЦА. Охват городского населения услугами централизованного водоснабжения остается высоким, но перерывы в водоснабжении, количество прорывов труб и объем неучтенной воды в последние годы неуклонно возрастают. Такая же ситуация наблюдается и с основными финансовыми показателями, что свидетельствует о плохом состоянии сектора. Тарифы зачастую едва покрывают операционные затраты, не говоря уже о затратах на техническое обслуживание и капиталовложения. Как следствие, нехватка инвестиций в инфраструктуру составляет от одной пятой до одной десятой уровня, требуемого для технического обслуживания и обновления существующей инфраструктуры. По некоторым показателям имеются позитивные сдвиги, например, масштаб оснащения водомерами новых подключений, значительно возросший фактически во всех странах, снижающиеся уровни водопотребления и возросшая собираемость платежей по счетам. Однако этого не достаточно для того, чтобы обратить вспять общую тревожную тенденцию. Сектор водного хозяйства стран ВЕКЦА продолжает разрушаться, и пока отсутствуют признаки того, что в ближайшем будущем это разрушение замедлится или будет обращено вспять. Это имеет серьезные последствия для здоровья населения, окружающей среды и экономического развития в регионе. По оценкам ВОЗ, в регионе Центральной и Восточной Европы более 13 000 детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от плохого качества воды, большинство из них – в регионе ВЕКЦА.

Однако, хотя во всем регионе ВЕКЦА наблюдается в целом одинаковая тенденция дальнейшего ухудшения услуг водного хозяйства, уровни разных показателей весьма разнятся. Ситуация в беднейших странах ВЕКЦА значительно более тревожна, чем в более благополучных обществах, особенно в плане качества воды и его воздействия на здоровье. Кроме того, имеется значительное различие между городской местностью и сельскими регионами, где оказание услуг водного сектора практически полностью прекратилось после распада системы колхозов в 90-е годы.

Обзор основных институциональных и правовых реформ в странах ВЕКЦА указывает на то, что во многих странах приняты меры по улучшению ситуации в секторе водоснабжения и канализации, большинство из которых соответствуют рекомендациям «Алматинских руководящих принципов». В частности, центральные правительства постарались повысить согласованность институциональной структуры, регулирующей сектор водного хозяйства, равно как и

разрабатывающей рамочное законодательство, с тем чтобы обеспечить более эффективное управление на местном уровне, главным образом в сфере установления тарифов.

Однако эти меры остаются половинчатыми (то есть, несмотря на признание того, что местным органам государственной власти не хватает потенциала и ресурсов для надлежащего управления системами водного хозяйства, центральные правительства мало делают для решения этих проблем), а многие из них приняты совсем недавно, и их внедрение на операционном уровне еще не принесло результатов. Кроме того, отсутствие реформ на местном уровне (то есть превращение водохозяйственных предприятий в самоуправляющиеся субъекты, функционирующие на коммерческой основе) препятствует получению позитивных результатов от усовершенствованных институциональных и законодательных мер, принятых на центральном уровне.

Следовательно, ответственным должностным лицам следует сместить акцент с разработки законов и подзаконных актов на их исполнение, равно как и на поддержку осуществления «Алматинских руководящих принципов» местными органами государственной власти и водохозяйственными предприятиями. Требуется дополнительные усилия по интеграции целей, связанных с водой, в государственную политику, в том числе ДССУБ, и использованию возможностей увязать реформу сектора водного хозяйства с достижением согласованных международных целевых показателей по воде. Имеется ряд позитивных примеров реформ на местном уровне, позволяющих сделать важные выводы о проведении подобных реформ. Основная задача – найти способы распространения и тиражирования этих образцов лучшей практики.

2 Исходная информация и введение

На встрече, состоявшейся в октябре 2000 года в Алматы, министры охраны окружающей среды, финансов и экономики, министры и другие официальные лица стран ОЭСР, равно как и старшие должностные лица международных финансовых институтов, международных организаций, неправительственных организаций и частного сектора подтвердили критическое состояние сектора городского водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА и одобрили «Руководящие принципы реформы сектора городского водоснабжения и канализации в ННГ». В «Руководящих принципах» определяются ключевые элементы реформы сектора городского водного хозяйства, к числу которых относятся:

- определение стратегических целей реформ;
- институциональное реформирование и прояснение роли национальных властей, местных органов государственной власти, водоканалов и общественности;
- создание основы для финансовой устойчивости сектора и содействие эффективности и экономически эффективному использованию ресурсов.
- определение последовательности реформ.

Участники обратились к СРГ по реализации ПДООС с просьбой разработать целевую программу работ для облегчения реализации «Руководящих принципов» и попросили подготовить отчет о проделанной работе для рассмотрения на следующей конференции заинтересованных сторон, которая должна состояться не позднее 2005 года.

После Алматинской конференции воде уделяется значительное внимание и она названа одной из главных целей развития. На Встрече Тысячелетия на высшем уровне в 2000 году установлен целевой показатель улучшения доступа к безопасной питьевой воде, который позднее, на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 году в

Йоханнесбурге, был дополнен целевым показателем по канализации. В обоих случаях цель – сократить вдвое к 2015 году население, не имеющее доступа к этим услугам. Кроме того, на Всемирной встрече на высшем уровне начата реализация двух крупных инициатив: Панъевропейского Экологического Партнерства за Устойчивое Развитие «Восток-Запад» и Глобальной Водной Инициативы ЕС. Обе инициативы направлены на содействие сотрудничеству между Востоком и Западом в сфере воды и включают в себя компоненты, посвященные городскому водоснабжению и канализации.

Настоящий документ представляет собой ответ на просьбу отслеживать ход реализации «Руководящих принципов», принятых на Алматинской конференции. В документе детально описывается ситуация и основные тенденции в секторе городского водного хозяйства стран ВЕКЦА. В отчете также определяются и измеряются основные показатели технического состояния инфраструктуры водоснабжения и канализации и его воздействия на здоровье населения и окружающую среду, состояния правовой и институциональной основы, равно как и экономических и финансовых аспектов реформ сектора.

3 Текущее состояние сектора водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА

Как показывают некоторые основные цифровые данные по странам ВЕКЦА, ситуация в странах значительно различается (**таблица 1**). Это касается численности населения (от 3 млн в Армении до 143 млн в России) и того, какие последствия это имеет для сложности административных систем, и доли городского населения (от 28 процентов в Таджикистане до 73 процентов в России) и ее влияния на охват централизованным водоснабжением и канализацией. Кроме того, это касается валового национального дохода на душу населения, разница в котором составляет десять раз (210 долл. США в Таджикистане и 2 610 долл. США в России), и последствий этого для приемлемости по расходам услуг водного хозяйства для населения и государственного бюджета.

Страны можно разделить на две группы:

Страны с высокими доходами, высоким охватом: в этих странах доступ к улучшенной канализации и источникам водоснабжения имеет тенденцию быть почти всеобъемлющим (хотя зачастую вода все еще не безопасна для питья), а качество услуг водоснабжения в системах централизованного водоснабжения, измеряемое уровнем бесперебойности услуг, находится на сравнительно высоком уровне (приблизженном к круглосуточному 24-часовому водоснабжению с небольшим количеством перерывов в обслуживании в течение суток или отсутствием таковых). Как следствие, некоторые основные показатели состояния здоровья, связанного с водой, этих стран сравнительно лучше, хотя они все еще значительно отстают от усредненных показателей в странах ОЭСР. Исключение составляет Казахстан, который из-за небольшой доли городского населения характеризуется значительно более тревожными показателями состояния здоровья.

Страны с низкими доходами, низким охватом: в этих странах доступ к улучшенной канализации и источникам водоснабжения, равно как и качество услуг водоснабжения имеют тенденцию быть намного ниже. В некоторых из этих стран многие получают воду по графику, иногда только через день в течение нескольких часов. Поэтому показатели состояния здоровья этих стран вызывают значительно большее беспокойство; смертность детей до 5 лет, показанная в таблице, во многих случаях приближена к уровням стран с низкими доходами.

Таблица 1: Основные цифровые данные по странам ВЕКЦА

СТРАНА	Насе- ление, всего	Городское население	ВНД на душу населения	Улучшен- ные объекты канализа- ции, городские (% городс- кого насе- ления, имеющего доступ)	Улучшен- ный источник водоснабже- ния (% населения, имеющего доступ)	Смертность детей младше 5 лет	Среднесу- точное водосна- бжение, городское
	(млн)	(процент)	(долл. США)	(процент)	(процент)	(на 1 000 живорожде- нных)	(часов)
Армения	3	67	950	96	92	33	7
Азербайджан	8	52	820	73	77	91	8
Беларусь	10	70	1 600	..	100	17	..
Грузия	5	57	770	96	76	45	18
Казахстан	15	56	1 780	87	86	73	23
Кыргызская Республика	5	34	340	75	76	68	20
Молдова	4	42	590	86	92	32	10
Российская Федерация	143	73	2 610	93	96	21	24
Таджикистан	6	28	210	71	58	95	14
Туркменистан	5	45	1 120	77	71	102	..
Украина	48	68	970	100	98	20	19
Узбекистан	26	37	420	73	89	69	..
С низкими доходами	2 311	31	440	61	75	123	..
Со средними доходами	2 988	53	1 930	81	83	37	..
С высокими доходами: ОЭСР	915	78	29 360	..	99	7	..

Источник: Всемирный банк, «Показатели мирового развития» 2003 и 2002 годов (водоснабжения и канализации) и База данных по показателям результативности водохозяйственных предприятий СРГ по реализации ПДООС.

В последующих разделах подробнее характеризуются основные тенденции в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, наблюдаемые в последние годы. В них представлены агрегированные данные в разбивке по странам, взятые из Базы данных по показателям результативности водохозяйственных предприятий СРГ по реализации ПДООС (таблица 1), упор в которой делается на системы городского водного хозяйства. Хотя эти данные подтверждают, что ситуации, определенные выше, различны, из них видно, что пока отсутствуют признаки того, что положение сектора водоснабжения и канализации в будущем может улучшиться. Почти все тенденции, наблюдаемые в секторе водоснабжения и канализации, указывают на то, что услуги водного хозяйства будут и впредь ухудшаться. Сюда относится группа стран с высокими доходами, высоким охватом, в которых эти негативные тенденции не отличаются заметно от стран с низкими доходами, низким охватом, что указывает на то, что в секторе городского водного хозяйства многие проблемы – если не большинство из них – характерны для этих двух групп стран, являются аналогичными.

Вставка 1: База данных по показателям результативности СРГ по реализации ПДООС

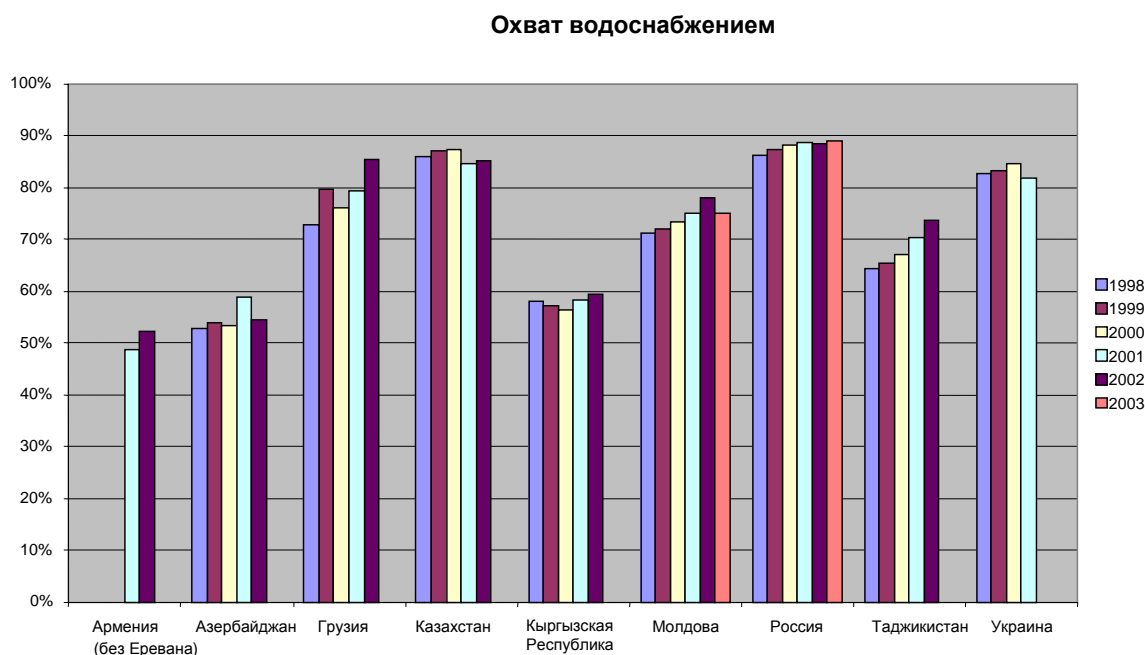
Данные, представленные ниже, взяты из проекта СРГ по реализации ПДООС по содействию установлению контрольных показателей на основе показателей результативности на водохозяйственных предприятиях стран ВЕКЦА. Используемая методология применения показателей разработана Всемирным банком. В основе данных лежат исходные данные более чем 400 водохозяйственных предприятий 9 стран ВЕКЦА (Азербайджана, Армении, Грузии, Молдовы, Российской Федерации, Украины, Таджикистана, Казахстана, Республики Кыргызстан), и, по сути, они базируются на внутреннем учете водохозяйственных предприятий после их краткого обучения методологии. В 2002, 2002 и 2004 годах были проведены обследования, в ходе которых были собраны данные за пятилетний период, так что самые последние данные датируются 2003 годом, а самые первые – 1998. Во многих более малых странах региона ВЕКЦА обследование было почти всеобъемлющим и охватывало все крупные водохозяйственные предприятия, в России, Украине и Казахстане обследование проводилось с использованием репрезентативной выборки регионов.

В базе данных содержится 32 показателя, в том числе технические (уровень охвата услугами, неучтенная вода, прорывы в трубах, бесперебойность обслуживания) и финансовые показатели (срок собираемости платежей по счетам, удельные операционные затраты, средний тариф на воду).

Эта инициатива согласуется с решением, принятым на тринадцатом заседании Комиссии по устойчивому развитию: «поддерживать, усиливать и внедрять добровольный мониторинг и оценку основообразующих направлений водоснабжения, канализации и населенных пунктов на национальном и региональном уровнях...»; СРГ по реализации ПДООС планирует в будущем продолжать деятельность по мониторингу.

Основные технические показатели результативности указывают на неуклонное разрушение инфраструктуры городского водного хозяйства в последние годы.

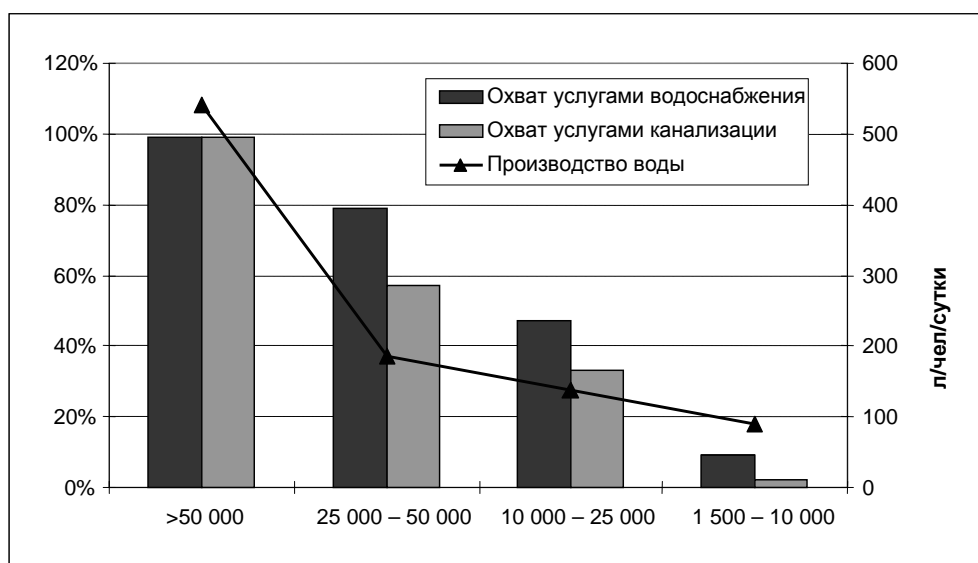
Охват услугами централизованного водоснабжения и канализации в городской местности в странах ВЕКЦА в целом весьма высок. Водоснабжением внутридомовыми кранами охвачено от 60 процентов (Республика Кыргызстан) до 90 процентов (Россия, Украина) населения (рисунок 1). Охват услугами канализации несколько ниже и варьирует от 24% до 73%. Показатели охвата в последние годы остаются в основном стабильными. Когда наблюдается расширение охвата водоснабжением и канализацией, это расширение, как правило, обусловлено не «реальным» расширением инфраструктуры, а скорее процессом укрупнения инфраструктуры на водохозяйственных предприятиях, например, в процессе передачи инфраструктуры ВиК промышленных предприятий водохозяйственным предприятиям.

Рисунок 1: Охват городского населения стран ВЕКЦА централизованным водоснабжением¹

Следует отметить, что показанные здесь цифры характеризуют охват только городского населения, обслуживаемого водохозяйственными предприятиями, по которым собираются данные. Как правило, уровень подключений в сельской местности значительно ниже, чем в городской местности, поэтому с учетом сельского населения фактические средние показатели по странам будут значительно ниже. Существуют значительные расхождения по странам/регионам в зависимости от размера населенного пункта. Например, на рисунке 2 демонстрируется распределение подключенных жителей к системам централизованного водоснабжения и канализации в Молдове. Как показывают столбцы, выстроенные в масштабе относительно левой оси, охват как водоснабжением, так и отводом сточных вод составляет 100 процентов в крупнейших городах и менее 10 процентов в малых городах и селах.

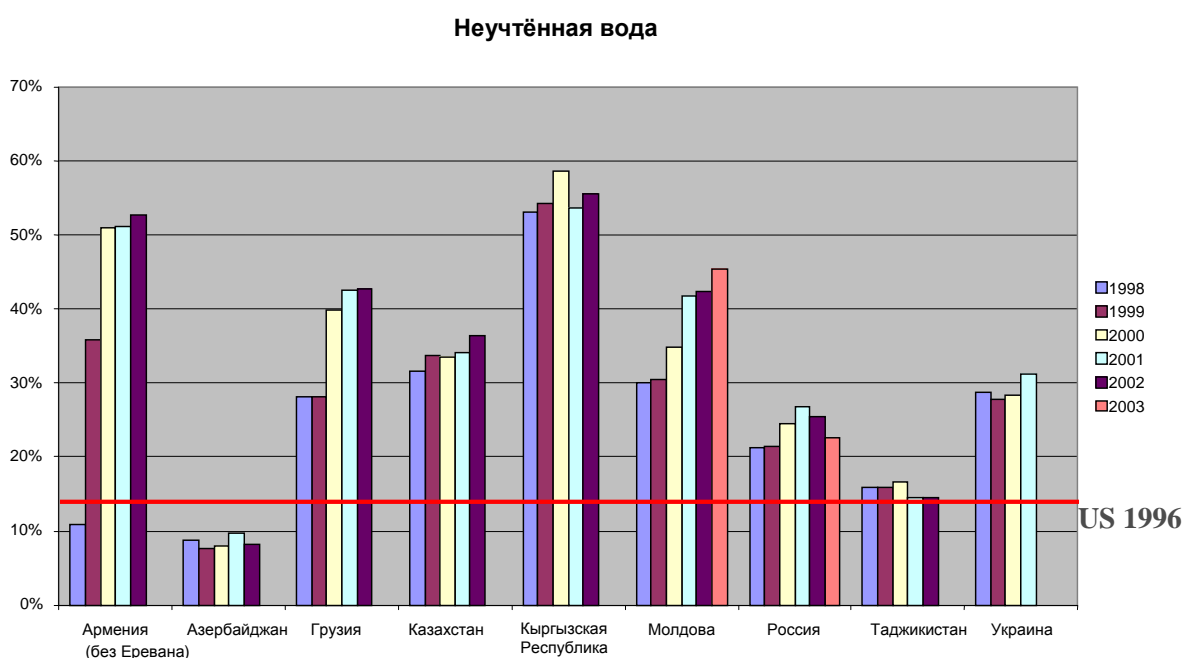
¹ Количество населения с постоянным доступом к питьевой воде (либо прямое подключение, либо до 200м от водозаборной колонки)/общее количество населения, находящееся под номинальной ответственностью водоканала (%)

Рисунок 2 Охват системами централизованного водоснабжения и канализации и водопотребление в Молдове



Источник: ОЭСР (2003), «Стратегии финансирования инфраструктуры водного хозяйства и охраны окружающей среды» (Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure), Париж

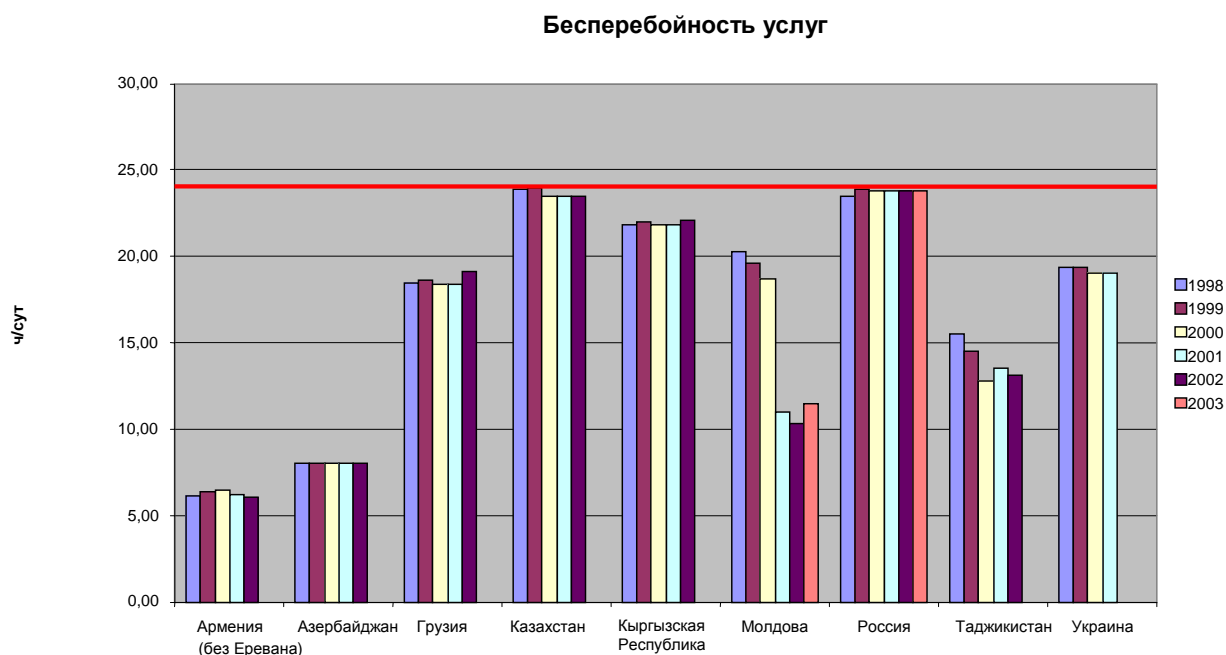
Однако за высоким уровнем подключений в большинстве городских местностей скрывается тот факт, что качество услуг водоснабжения и канализации, поставляемых потребителям водохозяйственных предприятий, постоянно снижалось за тот же период. Поэтому, хотя подавляющее большинство городского населения имеет доступ к услугам водохозяйственных предприятий, качество услуг, как правило, является недостаточно высоким и становится все более таковым. Два показателя демонстрируют эту ситуацию особенно хорошо. Количество неучтенной воды, или доля воды, которая производится, но которая либо теряется в результате утечек, либо воруются из распределительной сети, остается на весьма высоком уровне во всех странах ВЕКЦА, и ее объем неуклонно растет в некоторых из них. Например, доля неучтенной воды возросла с 30 до 45 процентов в Грузии и Молдове и осталась на уровне от 50 до 60 процентов в Армении и Кыргызстане. Международный контрольный показатель неучтенной воды составляет около 20 процентов (**рисунок 3**).

Рисунок 3: Неучтённая вода²

Аналогичным образом сокращается бесперебойность водоснабжения. Кроме России, пользователи во всех обследованных странах в настоящее время получают воду менее 24 часов в сутки. В Азербайджане и Армении этот показатель составляет всего 5-7 часов в сутки, тогда как в большинстве других стран он, как правило, составляет менее 20 часов (**рисунок 4**). Это, в сочетании с повсеместно высокими уровнями прорывов труб во всем регионе, свидетельствует о дальнейшем разрушении сетей водоснабжения и канализации. Ежедневное включение и отключение сети (а во многих местах это происходит несколько раз в сутки) ведет к микробиологическому и другому загрязнению сети, что снижает качество поставляемой воды и увеличивает износ инфраструктуры. Похожим образом утечки в сетях ведут к загрязнению водопровода канализационными стоками

Поэтому, хотя проверки качества воды в пунктах водозабора сети, как правило, показывают, что только ограниченное количество проб не соответствует правовым нормам, эта вода загрязняется в ходе транспортировки потребителям в распределительной сети. Утечки в канализационной сети ведут к тому, что значительные объемы стоков попадают в окружающую среду, достигая поверхностных и грунтовых вод.

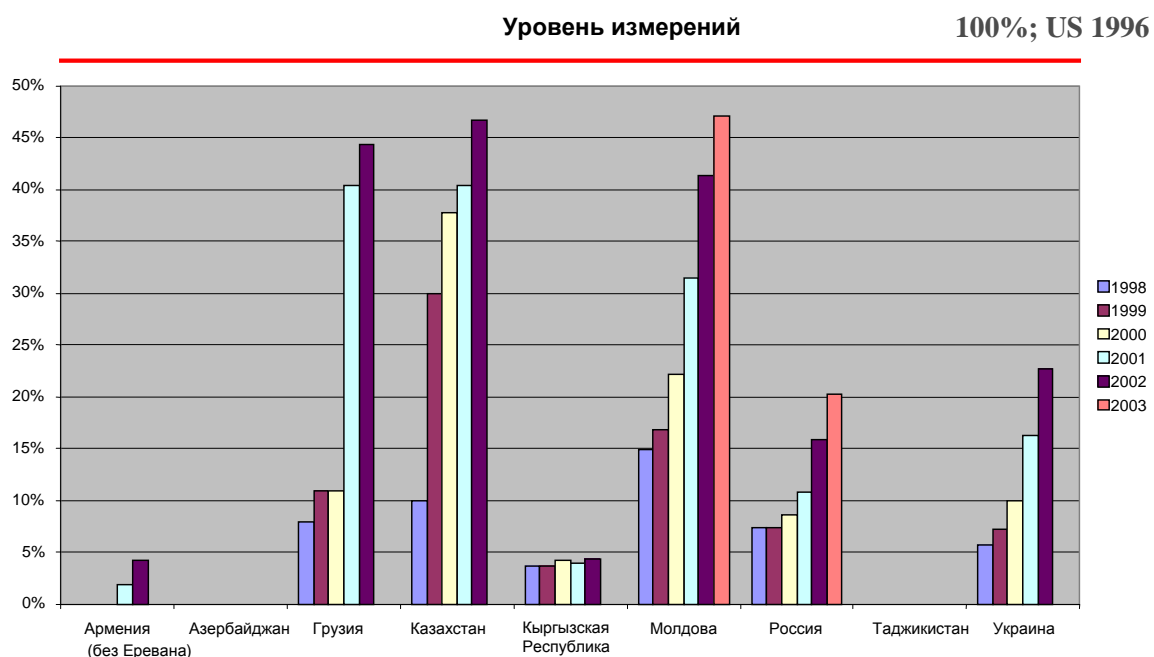
² Соотношение между поданной и проданной водой как процент от фактической подачи воды в день; как объём воды «утерянной» в день на 1 км водораспределительной инфраструктуры; как объём воды «утерянной» в день на одно подключение к водораспределительной инфраструктуре

Рисунок 4: Бесперебойность услуг (часов в сутки)³

Позитивным изменением является то, что во многих муниципалитетах внедряются программы масштабного охвата домашних хозяйств приборами учета. Например, в Молдове, Казахстане и Грузии в настоящее время почти 50 процентов подключений являются измеряемыми (рисунок 5).

В Ереване (Армения) в результате осуществления программы охвата приборами учета к 2004 году приблизительно 80 процентов подключений стали измеряемыми. Следствием этого стало снижение потребления, равно как и производства, которое в случае Молдовы снизилось приблизительно на 60 процентов, при этом уровень водопотребления – 150 л/чел/сут – приблизился к уровням ЕС (рисунок 6).

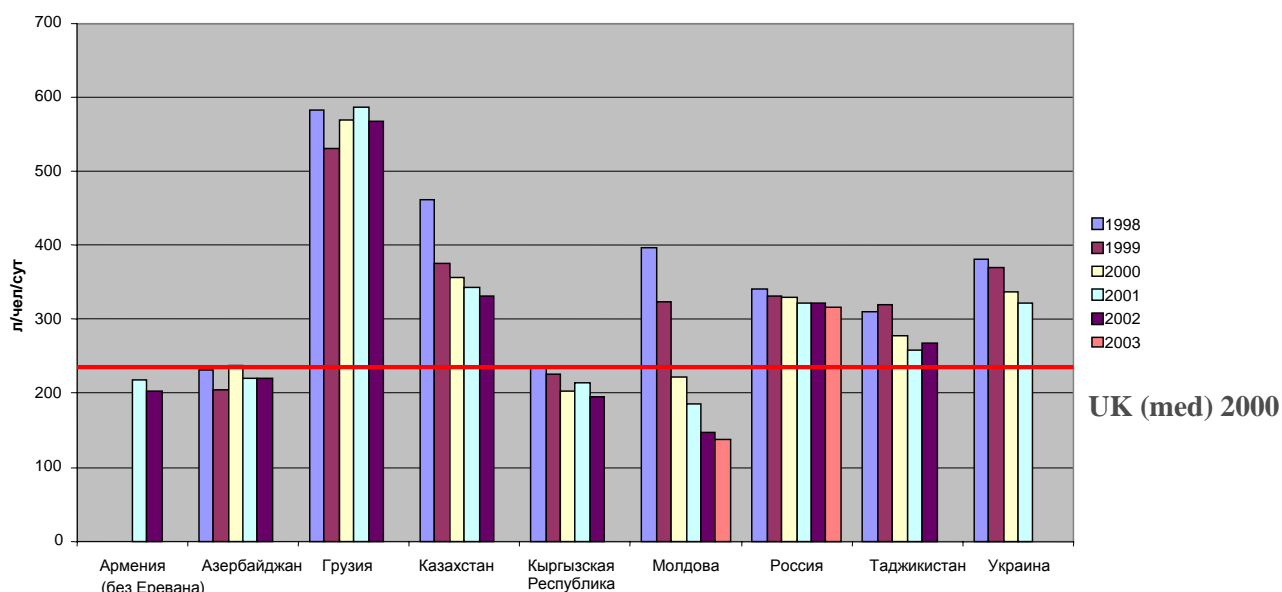
³ Среднее количество времени (часов) бесперебойной подачи воды в день

Рисунок 5: Доля измеряемых подключений (%)⁴**Рисунок 6: Общее водопотребление (литров на человека в сутки (л/чел/сут))⁵**

⁴ Соотношение количества подключений, оборудованных исправным водомером к общему количеству подключений (%)

⁵ Общее годовое водопотребление выраженное соотношением количества обслуженного населения в день на подключение в месяц на домохозяйство в месяц

Водопотребление



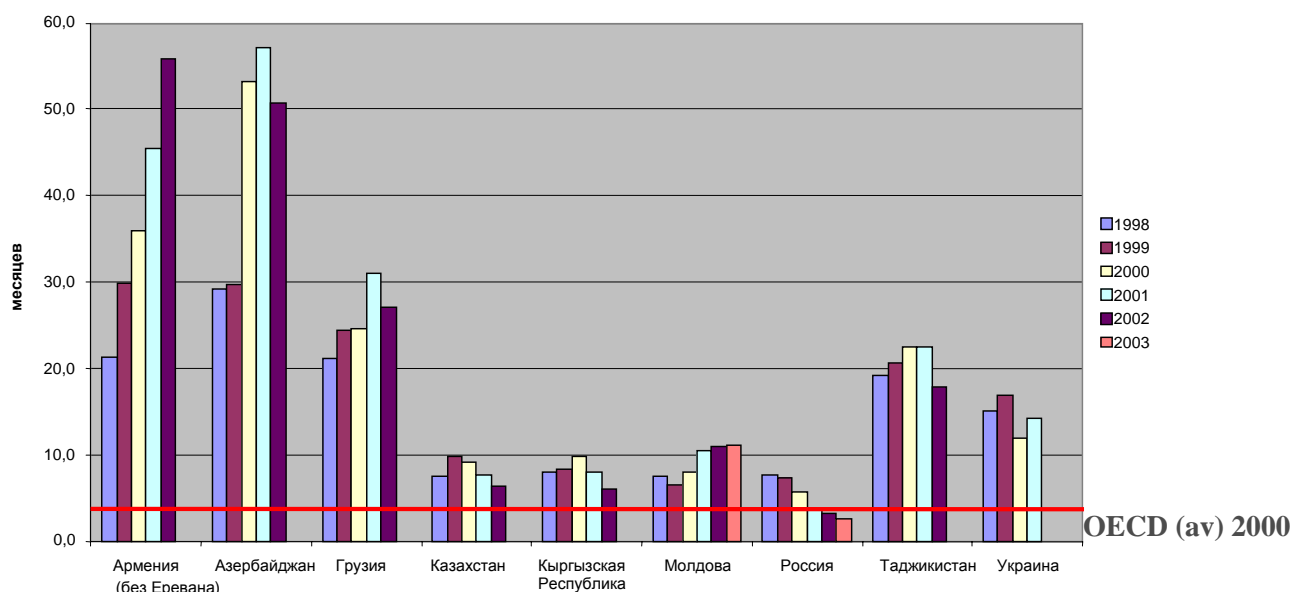
Основные финансовые показатели водохозяйственных предприятий стагнируют на низких уровнях, несмотря на некоторые недавние улучшения

Широкое распространение водомеров в домашних хозяйствах – одна из причин значительного повышения собираемости платежей по счетам в последние годы. Большинство стран в настоящее время приближаются к международному контрольному показателю, который в среднем составляет 3 месяца от выставления счета до сбора платежа (рисунок 7). В Армении, в которой до 2002 года сроки сбора платежей были весьма высокими и все более увеличивались, недавно введена программа стимулов, включающая в себя частичное прощение просроченной задолженности. Это позволило значительно повысить собираемость платежей, которая в настоящее время приближается к 100 процентам. Если говорить в общем, собираемость платежей улучшилась вслед за подъемом после финансового кризиса 1998 года и благодаря государственной политике прекращения повсеместных неплатежей различными учреждениями и администрациями.

Рисунок 7: Сроки сбора платежей от выставления счета до сбора платежа (месяцев)⁶

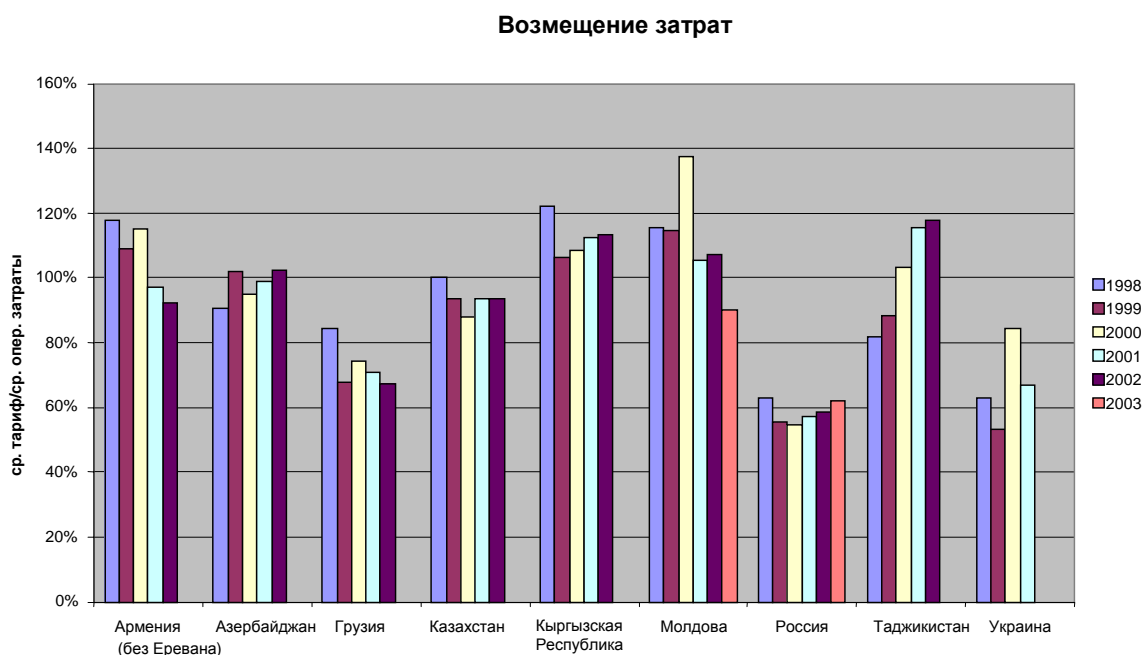
⁶ Соотношение (на конец года) дебиторской задолженности к общему годовому операционному доходу выраженному в эквиваленте месячных продаж

Сроки сбора платежей



Однако другие финансовые показатели указывают на серьезность финансового положения водохозяйственных предприятий в большинстве стран. Хотя тарифы в целом растут в последние годы (например, в России и Молдове они почти удвоились), производственные затраты также растут соизмеримыми темпами. Во многих странах соотношение среднего тарифа для домашних хозяйств и удельных операционных затрат по-прежнему значительно ниже единицы. В России и Украине этот показатель составляет лишь 60 процентов без каких-либо признаков улучшений в последние годы (рисунок 8). В других странах, даже когда это соотношение приближено к 100 процентам или превышает этот уровень, это не означает, что предприятия возмещают затраты, так как затраты на техническое обслуживание и капитальные затраты не включаются. С их включением уровень возмещения затрат во всех странах будет значительно ниже 100 процентов.

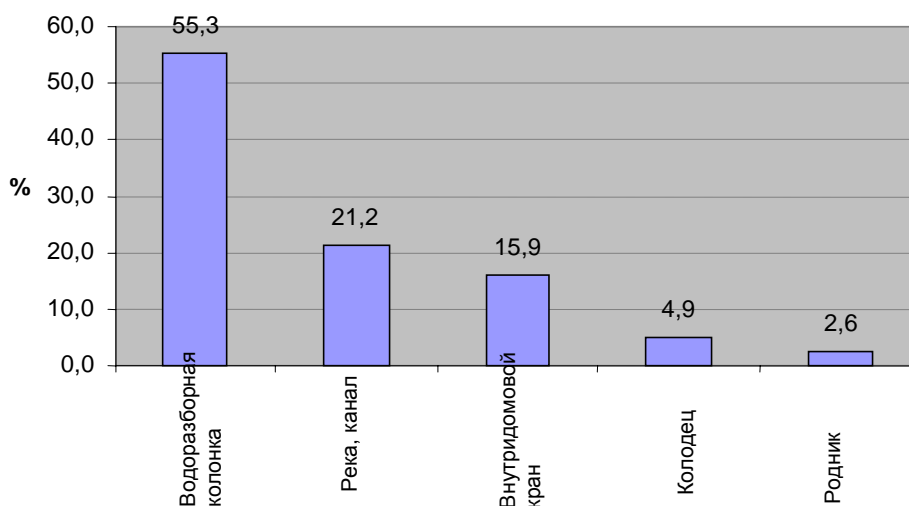
В результате такой финансовой слабости водохозяйственных предприятий инвестиции в последние годы остаются на весьма низком уровне – всего 2-4 долл. США инвестиций на душу населения. Это значительно ниже уровня инвестиций, требуемого для технического обслуживания и обновления инфраструктуры, оцениваемого в 24 долл. США на душу населения в год в Казахстане и 16 долл. США/д.н./год в Грузии, и опять же указывает на дальнейшее разрушение инфраструктуры.

Рисунок 8: Соотношение среднего тарифа и удельных операционных затрат

Ситуация в секторе сельского водного хозяйства

Ситуация в сельской местности значительно серьезнее, чем в городской местности, кроме того, она значительно хуже оформлена документально. В то время как в городской местности качество услуг водного хозяйства в последние годы снижается, эти услуги зачастую более не предоставляются в сельской местности, и люди вынуждены прибегать к индивидуальным способам водоснабжения. В сельской местности колхозы традиционно отвечали за эксплуатацию и техническое обслуживание систем водного хозяйства. После распада бывшего Советского Союза и последующего разрушения системы колхозов эта инфраструктура осталась бесхозной, поскольку, как правило, передача ответственности колхозов за ее эксплуатацию и техническое обслуживание другим учреждениям не предусматривалась. Как следствие, значительная доля инфраструктуры в настоящее время выведена из эксплуатации, и многие сельские жители вынуждены находить индивидуальные решения, в которых качеству воды обычно не уделяется достаточного внимания.

Например, в Кыргызстане только 67 процентов сельского населения имеет доступ к устойчивому водоснабжению (водой, доступной круглый год и соответствующего для питья качества), и этот показатель в последние годы постоянно снижается (рисунок 10). Только 15 процентов населения в сельской местности имеют доступ к воде посредством внутридомовых кранов, при этом водоразборные колонки и вода из каналов и рек остаются основными источниками питьевого водоснабжения. Самой распространенной технологией канализации являются традиционные туалеты с выгребными ямами (рисунок 9).

Рисунок 9: Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике**Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике**

Источник: Национальное статистическое управление Республики Кыргызстан

Рисунок 10: Доступ сельского населения к устойчивому снабжению чистой питьевой водой в Республике Кыргызстан

Источник: Национальное статистическое управление Республики Кыргызстан

В Украине более 70 процентов сельского населения (населенные пункты с населением менее 20 000 человек) не подключены к системам централизованного водоснабжения, а 91 процент лишены доступа к соответствующим услугам канализации. Как следствие, это население вынуждено использовать воду из колодцев, хранилищ и открытых родников, которые зачастую не отвечают санитарно-гигиеническим нормам. Более 800 000 человек используют воду, поставляемую торговцами, обычно плохого качества. В последние годы особенно обострилась проблема загрязнения источников воды нитратами, горюче-смазочными материалами, пестицидами

и бактериями. Так как большинство населения использует эту воду без какой-либо водоподготовки, наблюдается рост вспышек инфекционных заболеваний.

Проблема, все чаще возникающая при восстановлении и расширении инфраструктуры сельского питьевого водоснабжения, заключается в том, что в настоящее время многие люди в сельской местности живут на уровне или ниже прожиточного минимума и не получают достаточно денежных средств для оплаты услуг водоснабжения. Если этим людям не предоставляются субсидии из государственного бюджета, технологии водоснабжения и канализации, внедряемые в сельской местности, должны быть достаточно простыми, с тем чтобы они могли обслуживаться и эксплуатироваться самими местными пользователями.

Ввиду отсутствия информации об инфраструктуре сельского водного хозяйства и существующей в результате неопределенности относительно фактической ситуации, потребностях и первоочередных действиях, которые можно принять, первый шаг, который должен быть предпринят правительствами стран ВЕКЦА – это широкомасштабный сбор соответствующей информации.

Воздействие на здоровье населения негативно, но это трудно систематически подтвердить

Ухудшение качества услуг водоснабжения в странах ВЕКЦА не вызывает сомнения. Увеличение уровня утечек и перебои в услугах также свидетельствуют о снижении качества поставляемой воды. Однако трудно установить, ведет ли это к росту количества заболеваний, ввиду сложности вопроса и влияния на основные показатели состояния здоровья ряда других факторов (вода зачастую является не единственным аспектом, влияющим на здоровье населения). На основании базы данных «Здоровье для всех» отделения ВОЗ в Европе, можно увидеть, что в последние годы некоторые из основных показателей заболеваний, передающихся через воду, незначительно снизились в регионе (а именно показатели детской смертности и смертности детей до 5 лет от диспептических заболеваний), тогда как другие показатели несколько возросли (а именно заболеваемость вирусным гепатитом А).

Тот факт, что ухудшение услуг водоснабжения не отражается еще сильнее на показателях состояния здоровья, может объясняться ростом информированности населения о том, что водопроводная вода не безопасна для питья, потреблением воды в бутылках и использованием методов очистки, таких как кипячение и фильтрование. Например, в Баку и прилегающих к нему районам 97 процентов населения сообщили, что они систематически кипятят воду в целях приготовления пищи. Аналогичным образом большинство жителей Тбилиси, снабжаемых водой из одного из двух водохранилищ, сообщили, что они систематически кипятят воду в питьевых целях.

Несмотря на эти превентивные меры, по-прежнему происходит много вспышек эпидемий после аварий в системах водоснабжения, о которых сообщается в регионе. Только недавно в Ереване, где показатели качества воды сравнительно положительны, а 80 процентов населения сообщают, что они никогда не пользуются приборами очистки, несколько сотен детей было госпитализировано из-за разлива канализационных стоков в сеть водоснабжения. Аналогичная авария произошла в городе Суходольске в Украине, где более 700 человек было госпитализировано, около 250 из которых – дети. Почти всем им был поставлен диагноз – вирусный гепатит А. Данные по аналогичным эпизодам поступают из многих населенных пунктов стран ВЕКЦА.

Хотя некоторые из основных показателей ухудшения состояния здоровья, связанного с водой, снижаются, в общем, эти показатели остаются на весьма высоком уровне по сравнению с данными по ОЭСР, зачастую превышая их в 50 и более раз. По оценкам ВОЗ, в регионе ЦВЕ более 13 000

детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от использования некачественной воды, большинство из них – в регионе ВЕКЦА. Экономические выгоды и выгоды для населения от улучшения водоснабжения и канализации будут весьма существенны. По оценкам ВОЗ, отношение затрат и выгод в инвестициях в улучшение инфраструктуры ВиК в группе стран ЦВЕ может достигать 13: один инвестированный доллар США принесет целых 13 долларов США в виде выгод.

Муниципальные водохозяйственные предприятия стали главным источником загрязнения поверхностных вод

Уровень подключения домашних хозяйств к инфраструктуре канализации относительно низок по сравнению со странами ОЭСР. Даже когда домашние хозяйства подключены к инфраструктуре канализации, очистка сточных вод зачастую не обеспечивается. Хотя консолидированная информация об уровне оснащения оборудованием для первичной и вторичной очистки ограничена (третичная очистка все еще является исключением в регионе), ясно, что существующая инфраструктура зачастую не работает эффективно, а иногда не работает вообще (**вставка 1**). Это обусловлено главным образом сильным износом этой инфраструктуры, равно как и отсутствием денежных средств на операционные цели.

Вставка 1: Состояние канализационных мощностей и фактический расход в некоторых городах Молдовы

Орхей – Мощность канализационной сети и УОСВ составляет 10 000 м³/сут, а фактический расход воды составляет 2 000-3 000 м³/сут.

Кантемир - Мощность насосной станции и УОСВ составляет 3 500 м³/сут, а фактический расход воды составляет 300-500 м³/сут. В рабочем состоянии находится только механическая очистка.

Дондюшень - Мощность насосной станции и УОСВ составляет 2 400 м³/сут, а фактический расход воды составляет 300-400 м³/сут. Установка очистки сточных вод выведена из эксплуатации и частично разрушена.

Теленешть - Мощность насосной станции и УОСВ составляет 3 100 м³/сут, а фактический расход воды составляет 400-500 м³/сут. УОСВ разрушена.

Унгень - Мощность насосной станции и УОСВ составляет 15 000 м³/сут, а фактический расход воды составляет 4 000-5 000 м³/сут. Биологическая очистка не работает. Неочищенные сточные воды сбрасываются в Прут.

Источник: СРГ по реализации ПДОС ОЭСР/Ассоциация «Молдова Апэ-Канал», (2002), «Показатели результативности: водохозяйственные предприятия в Молдове».

Вследствие этой ситуации, а также спада производства во многих отраслях промышленности в 1990-е годы, муниципальные водохозяйственные предприятия в настоящее время являются главными загрязнителями поверхностных вод во многих странах ВЕКЦА. Например, в Российской Федерации на системы коммунального водоснабжения приходится почти 90 процентов сбросов сточных вод, только 10 процентов из которых очищаются в соответствии с нормами. Кроме того, они являются источником более 50 процентов (и до 90 процентов) основных загрязняющих веществ, сбрасываемых в поверхностные воды, таких как фосфор (85 процентов), нитраты (82 процента) и свинец (49,5 процента).

Отсутствие необходимой очистки сточных вод создает серьезный экологический стресс для поверхностных вод в странах ВЕКЦА. По данным Европейского агентства по окружающей среде, некоторые из крупнейших рек Российской Федерации и их притоки в настоящее время сильно загрязнены. Основные водохранилища также сильно загрязнены, особенно каскад Волги. В Украине все речные бассейны классифицируются как загрязненные и значительно загрязненные. Ситуация аналогична в большинстве регионов ВЕКЦА с высокой плотностью населения и высокой экономической активностью. Кроме того, ЕАОС сообщает о проблемах с качеством питьевого водоснабжения в большинстве стран ВЕКЦА. От 5 до 30 процентов проб питьевой воды

превышают микробиологические нормы, при этом превышение норм выше в источниках нецентрализованного питьевого водоснабжения, главным образом в сельской местности.

Кроме того, по данным ЕАОС, до 90 процентов сбросов азота и фосфора в Черное и Каспийское моря поступают из прибрежных трубопроводов, главным образом транспортирующих муниципальные сточные воды. Состояние обоих морей оценивается как состояние сильного экологического стресса с серьезными проблемами эвтрофикации в обоих морях и частым закрытием пляжей в украинской и грузинской частях побережья Черного моря в связи с плохим бактериологическим состоянием воды.

4 Правовые и институциональные реформы, проводимые после Алматинской конференции

В целом, обзор основных институциональных и правовых реформ в странах ВЕКЦА указывает на то, что во многих странах приняты меры по улучшению ситуации в секторе водоснабжения и канализации, большинство из которых соответствуют «Алматинским руководящим принципам». В частности, центральные правительства постарались повысить согласованность институциональной структуры, регулирующей сектор водного хозяйства, равно как и разрабатывающей рамочное законодательство, с тем чтобы эффективнее управлять партнерами на местном уровне, главным образом в сфере установления тарифов. Однако эти меры остаются половинчатыми, а многие из них приняты совсем недавно, и их практическое внедрение еще не принесло результатов. Кроме того, отсутствие реформ на местном уровне (то есть превращение водохозяйственных предприятий в самоуправляющиеся субъекты, функционирующие на коммерческой основе) препятствует получению позитивных результатов от усовершенствованных институциональных и законодательных мер, принятых на центральном уровне. Следовательно, ответственным должностным лицам следует сместить акцент с разработки законов и подзаконных актов на их исполнение, равно как и на поддержку осуществления «Алматинских руководящих принципов» местными органами государственной власти и водохозяйственными предприятиями. Требуются дополнительные усилия по интеграции целей, связанных с водой, в меры государственной политики, в том числе ДССУБ, и использованию возможностей увязать реформу сектора водного хозяйства с достижением согласованных международных целевых показателей по воде. Имеется ряд позитивных примеров реформ на местном уровне, позволяющих сделать важные выводы о проведении подобных реформ. Основная задача – найти способы распространения и тиражирования этих образцов лучшей практики.

В таблице 2 приводятся общие сведения о реформах по некоторым основным направлениям. В остальной части настоящего раздела сообщаются дополнительные подробности о некоторых основных аспектах реформ, в том числе децентрализации, установлении тарифов, субсидиях, собираемости платежей, показателях результативности, участии частного сектора и участии общественности.

Децентрализация

«Алматинскими руководящими принципами» рекомендуется децентрализовать ответственность за услуги водоснабжения и канализации с ее передачей на муниципальный уровень (без чрезмерной раздробленности) с параллельным созданием нормативно-правовой и институциональной основы для надежного и устойчивого муниципального финансирования сектора и управления им.

В 1990-е годы ответственность за водное хозяйство была децентрализована во многих странах ВЕКЦА (Украине, России, Азербайджане, Молдове, Казахстане, Кыргызстане), при этом она

остается централизованной на государственном уровне в некоторых других государствах (Беларуси, Туркменистане, Таджикистане).

Таблица 2: Общие сведения о реформах по основным направлениям сектора водоснабжения и канализации: отдельные страны ВЕКЦА

	Армения	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Украина
Стратегическое планирование и политический приоритет	Включен в ДССУБ в 2003 году	Создана национальная отраслевая программа	Включен в ДССУБ в 2002 году	Включен в ДССУБ в 2004 году	В нескольких регионах разработаны отраслевые стратегии	Разработана национальная стратегия ВиК
Регулятивный надзор за результатами работы водохозяйственных предприятий	Центральное правительство отвечает за крупные предприятия; местные органы государственной власти – за сельские	Муниципальный	Муниципальный	Муниципальный	Муниципальный (преобладает) или региональный	Муниципальный
Владение активами	Центральное правительство – крупные предприятия; местные органы государственной власти – сельские	Муниципальные (преобладают) или частные	Муниципальные (90%) государственные (10%)	Муниципальные	Муниципальные (преобладают) или региональные	Муниципальные (в основном), немного региональных и государственных
Установление тарифов	Центральное правительство Комиссия по регулированию коммунальных услуг	На муниципальном уровне с утверждением региональными отделениями Национального агентства по регулированию монополий и конкуренции и губернатором; на основе «затраты плюс»	На муниципальном уровне с утверждением региональными отделениями Национального агентства по регулированию монополий и конкуренции; на основе «затраты плюс»	На муниципальном уровне	На муниципальном уровне (главным образом), на региональном уровне (когда активы принадлежат региону или в случае участия частного сектора)	На муниципальном уровне
Роль центрального правительства	Несет полную ответственность за коммунальный сектор, в том числе за капитальные расходы	Незначительное управление и надзор, помимо тарифов + капитальные расходы	Незначительное управление и надзор, помимо тарифов	Рекомендует тарифную методологию, но не внедряет ее на муниципальном уровне	Определяет основу установления тарифов (в настоящее время внедряется)	Определяет основу установления тарифов и отслеживает результаты работы на региональном уровне
Субсидии	Поддержка доходов малоимущих	- Около 750 млн долл. США за 8 лет в рамках национальной отраслевой программы - поддержка доходов малоимущих	- Предприятия коммунального обслуживания не субсидируются - поддержка доходов малоимущих	- Предприятия коммунального обслуживания не субсидируются - поддержка доходов малоимущих	- В настоящее время муниципалитеты должны возмещать предприятиям коммунального обслуживания разницу между тарифами и затратами - возмещение стоимости льгот - поддержка доходов	- Субсидии из центрального бюджета в размере 80 млн долл. США - возмещение стоимости льгот - поддержка доходов малоимущих

					малоимущих	
Правовой статус водохозяйственных предприятий	Акционерные общества на 100% государственные (за некоторыми исключениями)	Акционерные общества, муниципальные или частные	Хозяйственные субъекты, принадлежащие муниципалитетам	Муниципальные предприятия (главным образом) или акционерные общества	Муниципальные или государственные унитарные предприятия, некоторые акционерные общества	Муниципальные или региональные унитарные предприятия
Состояние УПС	Контракты на управление 2 крупнейшими предприятиями (66% населения), которые вскоре будут заменены договорами аренды. Положение о делегированном управлении в Водном кодексе	Во многих средних городах действуют отечественные частные владельцы. Существует закон о концессиях	Отсутствует правовая основа для УЧС. Один контракт на управление с участием международного ЧС в Оше.	Существует закон о концессиях, но отсутствуют рекомендации по его исполнению. Отсутствуют случаи УЧС.	Закон о концессиях в стадии разработки. 8% городского населения обслуживается предприятиями с УЧС, главным образом по договорам аренды	Закон о концессиях, но УЧС весьма ограничено (отечественные операторы)
Контракты между предприятием/ муниципалитетом	На большинстве крупных предприятий – контракты, предусматривающие достижение определенных результатов		Отсутствуют серьезные договорные отношения между предприятиями/муниципалитетами		Только несколько случаев контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов	Только несколько контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов
Стратегическое планирование	Стратегия финансирования ВиК	Стратегия финансирования ВиК		Стратегия финансирования ВиК	Стратегии финансирования ВиК в нескольких областях	Стратегия финансирования ВиК
Участие общественности	Возможно участие общественности в пересмотре тарифов		Участие общественности не предусматривается	Законом предусматривается право доступа общественности к информации и проведение консультаций с общественностью	В настоящее время недостаточно развито, но новым законом разрешается доступ общественности к информации с 2006 года	Общественные слушания в некоторых муниципалитетах; закон «Об информации о ВиК»

Хотя большинство стран с централизованной ответственностью за водоснабжение и канализацию страдают от обычных ограничений и недостатков, свойственных этой форме управления, процесс децентрализации создал свой комплекс проблем. В некоторых случаях децентрализация привела к возникновению непоследовательных институциональных механизмов, когда разные учреждения являются владельцами активов ВКХ и отвечают за инвестиции, установление тарифов, эксплуатацию и техническое обслуживание. Многие из этих противоречий уже устранены, и в настоящее время эти функции сосредоточены на уровне местных органов государственной власти. Однако отсутствие всеобъемлющих инвентарных перечней активов ВиК и эффективно функционирующих регистров имущества в большинстве стран ВЕКЦА по-прежнему препятствует эффективному децентрализованному управлению водохозяйственной деятельностью.

В отличие от большинства других стран ВЕКЦА, Армения решила рецентрализовать ответственность за инфраструктуру ВКХ и владение ею. В такой маленькой стране как Армения (с населением около 3 млн человек) это, как представляется, был наиболее эффективный способ ускорения темпов реформ, когда правительство в 2001 году сделало этот вопрос одним из своих главных приоритетов.

Установление тарифов

Не отвечающие требованиям и недостаточно проработанные тарифные правила и порядок установления тарифов являются одной из основных причин тяжелого финансового положения сектора. Хотя ситуация остается неудовлетворительной в ряде стран, где не проводятся регулярные тарифные обзоры и недостаточно определены статьи затрат, подлежащие учету при расчете тарифов, имеется и ряд позитивных сдвигов. Например, в Украине и России проделана большая работа по улучшению основы установления тарифов с целью более полного отражения экономических реалий и защиты установления тарифов от чрезмерного политического влияния. В Украине закон «О жилищно-коммунальных услугах» 2004 года обязывает регулирующий орган выплачивать предприятиям коммунального обслуживания компенсации за тарифы ниже себестоимости (**вставка 2**), что, если закон будет исполняться, должно стать сильным стимулом к успешному внедрению местными властями тарифов, обеспечивающих возмещение затрат. Хотя эти реформы развиваются в верном направлении, большинство из них были реализованы совсем недавно, и требуется время для их успешного внедрения на местном уровне и для того, чтобы материализовались результаты.

Меры, подобные мерам, принятым в Украине и России, приведут к росту тарифов на воду в краткосрочной перспективе, при условии их надлежащей реализации. Однако это может создать серьезные проблемы для групп с низким уровнем доходов. Например, в Армении в случае повышения тарифов до уровней возмещения затрат около половины населения должно будет платить более 4 процентов своих доходов. Поэтому в Армении ведется работа по совершенствованию программы поддержки доходов малоимущих, в частности путем повышения адресности программы, с рассмотрением возможности предоставления государственных субсидий, с тем чтобы в среднесрочной перспективе сохранить тарифы на более низком уровне (эти вопросы подробнее обсуждаются в документе ENV/EPOC/EAP/WSS (2005) 6).

Вставка 2: Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» (принят в июне 2004 года):

- > Ввел требование об определении Кабинетом министров Украины порядка установления тарифов на услуги водоснабжения и канализации. До принятия этого закона Государственный комитет по делам жилищно-коммунального хозяйства разрабатывал руководящие принципы и утверждал их своими постановлениями.
- > Предоставил местным органам государственной власти исключительное право устанавливать тарифы на местном уровне для предприятий коммунального обслуживания любой формы собственности.
- > Ввел принцип полного возмещения экономически обоснованных затрат. Законом прямо запрещается утверждение тарифов на жилищно-коммунальные услуги ниже уровня экономически обоснованных затрат на их производство.
- > Когда регулирующий орган принимает решение установить тариф ниже уровня экономически обоснованных затрат, регулирующий орган обязан предоставить регулируемому предприятию коммунального обслуживания субсидию из местного бюджета на покрытие разницы между утвержденным тарифом и экономически обоснованными затратами на оказание услуг.

По закону Украины «О жилищно-коммунальных услугах», порядок установления тарифов на услуги водоснабжения и канализации определяется Кабинетом министров Украины, что значительно ограничивает возможность произвольного политического вмешательства со стороны местных органов власти.

Субсидии

Еще одним признаком того, что правительства стран ВЕКЦА все более признают необходимость поддержки местных органов государственной власти, отвечающих за инфраструктуру водного

хозяйства, служат недавно созданные фонды центральных бюджетов для субсидирования инвестиций. Такие фонды созданы в Украине и Казахстане с целью оказания муниципалитетам и водохозяйственным предприятиям финансовой поддержки для инвестиций в предупреждение аварий и повышение эффективности систем водного хозяйства. В Украине на эту цель в 2004 году было выделено около 80 млн евро. В Казахстане за 8 лет было выделено около 750 млн долл. США.

Кроме того, центральные правительства прилагают усилия по выполнению своих финансовых обязательств перед предприятиями коммунального обслуживания, особенно путем возобновления выплаты компенсаций за социальные услуги, оказываемые через предприятия коммунального обслуживания (льготы, связанные со сниженными тарифами для определенных категорий населения). Кроме того, бюджетные учреждения (администрации, больницы и т.д.) возобновили оплату своих счетов за воду, что в конце 1990-х годов стало скорее исключением, чем правилом. Роль центрального правительства в финансировании инфраструктуры муниципального водного хозяйства подробнее обсуждается в документе ENV/EPOC/EAP/WSS (2005) 4.

Повышение собираемости платежей

В прошлом сбор платежей за пользование услугами был серьезной проблемой. Недавно многие страны ВЕКЦА достигли значительных улучшений в этом направлении. Например, в России и Украине собираемость платежей выросла с чуть более 50 процентов в 2000 году до почти 90 процентов в 2004 году. Еще более впечатляют успехи в Армении, где благодаря программе прощения просроченной задолженности (**вставка 3**) собираемость платежей выросла с 10-20 процентов в 2001 году до почти 100 процентов в 2004 году.

Возобновившийся экономический рост в регионе ВЕКЦА способствует увеличению собираемости платежей, создавая дополнительные налоговые доходы и увеличивая прибыль промышленности, а также делая возможным своевременную выплату заработной платы. Кроме того, многие водохозяйственные предприятия усовершенствовали свои системы выставления счетов, с тем чтобы более методично выставлять счета и более методично, чем в прошлом, регистрировать потребителей.

Вставка 3: Реализация программы реструктуризации просроченной задолженности домашних хозяйств в Армении

В ноябре 2002 года Национальное собрание приняло закон № 441-Н, которым была создана эффективная система стимулов к сбору платежей по счетам за счет списания части просроченной задолженности прошлых периодов тех домашних хозяйств, которые устанавливают водомеры в течение шести месяцев.

Порядок списания просроченной задолженности. Вся просроченная задолженность за воду, накопленная до 1 января 2000 года, будет списана тем пользователям услуг водоснабжения, которые оплатят 50 процентов (для домашних хозяйств, снабжаемых водой круглосуточно) или 30 процентов (для домашних хозяйств, снабжаемых водой по графику) просроченной задолженности, накопленной в период с 1 января 2000 года по 9 декабря 2002 года. Те, кто охватывается государственной программой помощи семье (ПАРОС) и имеет право на пособие по бедности, обязаны осуществить платежи по сокращенной ставке в размере, соответственно, 30 процентов и 15 процентов. Тем, кто надлежащим образом оплачивал свои счета за воду в течение этого периода, 70 процентов платежей, осуществленных с 1 января 2000 года по 9 декабря 2002 года, будет зачтено как аванс по будущим счетам. Условием этих расчетов является установка водомера за счет домашнего хозяйства, равно как и своевременное осуществление текущих платежей в полном размере [6].

Следует отметить, что Указ Правительства не обязывает домашние хозяйства устанавливать водомеры. Однако это необходимое условие списания просроченной задолженности.

Результаты Программы. Программа реструктуризации просроченной задолженности домашних хозяйств оказала огромное позитивное воздействие на собираемость платежей. Это связано с тем, что альтернативой установке приборов учета было полное погашение просроченной задолженности за весь период неплатежей без какого-либо облегчения бремени задолженности. Рост собираемости платежей в результате реализации Программы способствовал финансовому оздоровлению коммунальных предприятий водоснабжения и канализации.

Этой же программой объясняется массовая установка индивидуальных водомеров в домашних хозяйствах, что также повысило собираемость платежей, так как, во-первых, уменьшило размер счета и, во-вторых, повысило доверие населения к выставляемым счетам. Сделав содействие установке индивидуальных приборов учета одним из ключевых компонентов Программы, Правительство добилось сразу нескольких результатов: оно улучшило финансовое положение водохозяйственных предприятий и повысило прозрачность в секторе.

Контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, между водохозяйственными предприятиями и муниципалитетами

«Алматинскими руководящими принципами» рекомендуется заключение муниципалитетами контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, для создания системы ответственности предприятий за результаты их работы. Такие контракты имеют решающее значение для превращения водохозяйственных предприятий в самоуправляющиеся коммерческие субъекты, так как они требуют четкого определения сферы действия контракта (то есть активов, за эксплуатацию которых отвечает предприятие), целей (то есть показателей результативности и целей, которые должно достигнуть предприятие), равно как и средств (то есть уровней тарифов во времени и субсидий), имеющихся в распоряжении предприятия для достижения этих целей.

Хотя правовой статус многих водохозяйственных предприятий в регионе изменился и они стали частными хозяйствующими субъектами (например, акционерными обществами), само по себе это не способствовало усилению их автономности. В большинстве стран ВЕКЦА подавляющее большинство водохозяйственных предприятий (около 95 процентов) остаются подотчетными городской администрации, что облегчает политическое вмешательство в их текущую деятельность и позволяет использовать доходы в целях, не связанных с водой.

Однако в настоящее время в странах ВЕКЦА имеется небольшое количество примеров успешной реструктуризации взаимоотношений между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, которая усилила автономию деятельности предприятий и предоставила муниципалитетам инструменты оценки их работы (**вставка 4**). Поэтому главной задачей является эффективное распространение и тиражирование позитивного опыта, имеющегося в таких городах как Сургут.

Вставка 4: Проект развития муниципальных услуг в Сургуте

Город Сургут является крупнейшим городом Ханты-Мансийского автономного округа в Западной Сибири с населением 282 000 человек. Этот город считается одним из лучших муниципалитетов России с точки зрения финансового положения и городского управления.

В 2001 году муниципалитет Сургута разработал Проект развития муниципальных услуг для модернизации и восстановления его муниципальных услуг водоснабжения и отопления от теплоцентрали, с тем чтобы они достигли финансовой устойчивости. Проектом предусматриваются капиталовложения, которые приносят высокую экономическую и финансовую прибыль, сокращают расход энергии и повышают эффективность оказания услуг водоснабжения, канализации и отопления от теплоцентрали. Кроме того, он включает в себя компонент институционального развития для улучшения финансовых и операционных результатов муниципальных предприятий коммунального обслуживания Сургута. Общая стоимость Проекта составляет 87,5 млн евро, в том числе 45 млн евро в виде кредита ЕБРР. Кредитное соглашение было подписано с ЕБРР в июне 2002 года.

Муниципалитет отвечает за осуществление проекта и полное обслуживание кредита, в том числе уплату процентов, сборов и погашение основной суммы долга. Однако платежи по обслуживанию долга будут осуществляться из доходов муниципальных предприятий коммунального обслуживания «Гортеплосеть» и «Горводоканал» (в дальнейшем именуемых «предприятиями коммунального обслуживания ГТС и ГВК»), оказывающих услуги отопления от теплоцентрали, водоснабжения и канализации в Сургуте.

Для усиления институционального потенциала муниципальных предприятий коммунального обслуживания Проектом предусматривается техническая помощь на осуществление Программы улучшения финансовых и операционных результатов, направленной на повышение их коммерческой жизнеспособности и административного и управленческого потенциала. В 2004 году муниципалитеты и предприятия коммунального обслуживания заключили договоры на оказание услуг.

Основные цели договора на оказание услуг, преследуемые муниципалитетом:

- замена административных отношений договорными;
- равное распределение прав и обязанностей между сторонами, муниципалитетом и предприятиями коммунального обслуживания при оказании муниципальных услуг, таких как водоснабжение, отвод сточных вод и теплоснабжение населения;
- переход на финансирование капитальных затрат, возникающих в результате восстановления и расширения муниципальной инфраструктуры, предприятиями коммунального обслуживания вместо бюджетного финансирования;
- внедрение коммерческого управления на предприятиях коммунального обслуживания, перевод предприятий коммунального обслуживания на прямые договорные отношения с населением и другими потребителями услуг, с тем чтобы обеспечить конкурентоспособность предприятий;
- увеличение капитализации и рыночной стоимости предприятий коммунального обслуживания до их приватизации.

Срок действия контрактов составляет 30 лет. Ими предусматривается двухлетний переходный период, в течение которого должны быть осуществлены следующие действия:

- определение и составление карты периметров распределения и географических зон;

- первичная инвентаризация основных средств с целью их классификации и определения следующего: функции, географического местоположения, характера обновления, даты приобретения, цены приобретения, технического состояния, износа, чистой балансовой стоимости, стоимости замещения и т.д.;
- анализ физического состояния основных средств, уровня их износа и возможности дальнейшей эксплуатации. Определение новых приоритетных сооружений, подлежащих капитальному ремонту/реконструкции или замене, для обновления инвестиционной программы предприятий коммунального обслуживания;
- разработка среднесрочной программы нового строительства и расширения муниципальной инфраструктуры;
- определение основных принципов и порядка тарифного регулирования для услуг, оказываемых предприятиями коммунального обслуживания, с учетом действующего законодательства;
- создание службы финансового управления на каждом предприятии коммунального обслуживания, внедрение на предприятиях коммунального обслуживания системы составления бюджета; представление аналитической отчетности по типам деятельности, функциям и группам географических зон;
- внедрение системы информации для руководства.
- В соответствии с договорами, муниципалитет передает предприятиям коммунального обслуживания исключительное право оказания услуг в рамках концессии сроком на 30 лет. Муниципалитет не может принимать административные и иные решения, ограничивающие исключительное право или препятствующие исключительному праву предприятий коммунального обслуживания оказывать данные услуги. Кроме того, муниципалитет возмещает предприятиям коммунального обслуживания убытки, понесенные в связи с действиями или бездействием муниципалитета в отношении услуг. Договорами определяются условия и порядок установления тарифов и уголовные санкции за несвоевременное утверждение тарифов.

Основные показатели эффективности, применяемые в договорах на оказание услуг:

- операционная эффективность переданных услуг, определяемая как отношение объемов продаж воды к объемам производства воды за вычетом утечек;
- общие утечки, в том числе утечки при транспортировке и поставке, и коммерческие потери;
- доля измеряемых подключений;
- коэффициент собираемости платежей;
- средний охват услугами;
- охват услугами в разбивке по географическим зонам;
- средние инвестиции в новые подключения.

Ежегодно муниципалитет составляет и публикует в местной прессе Меморандум об операционной эффективности предприятий коммунального обслуживания, в основе которого лежат показатели эффективности.

Участие частного сектора

После Алматинской конференции большие надежды возлагались на то, что частный сектор будет играть важную роль в поддержке реформ сектора водного хозяйства, в том числе посредством инвестиций, но также имелись опасения того, что частный сектор воспользуется слабым управлением сектором для злоупотребления монополией. Последние пять лет участие частного сектора, в целом, остается на весьма низком уровне. Имеется лишь совсем немного случаев участия частного сектора (УЧС) в регионе, большинство из которых – по договорам на управление или договорам аренды, по которым риск для частного сектора весьма ограничен. Неприятие риска большинством представителей международного частного сектора усилилось, из-за чего они по большей части не хотят входить на рынки ВЕКЦА, для которых характерен неблагоприятный инвестиционный климат. Высокий уровень воспринимаемого политического и регулятивного

риска, отсутствие реформ на местном уровне и нежелание муниципальных властей участвовать в договоренностях с частным сектором также сдерживают более активное участие частного сектора.

Однако есть несколько исключений из этой общей ситуации. Одно из них – Армения, где почти все крупные предприятия коммунального обслуживания управляются частным сектором, охватывая приблизительно 65 процентов населения. Эти договоры на управление заключены в рамках ряда программ оказания помощи МФИ и донорами и принимают форму договоров на управление с участием международных операторов. Еще одно исключение – Российская Федерация, где за последние два года создано несколько операторов отечественного частного сектора. Эти новые операторы весьма агрессивно продвигаются на рынке водного хозяйства, заключив краткосрочные договоры аренды приблизительно в 20 городах и охватив приблизительно 8 процентов городского населения России. В некоторых случаях участие частного сектора помогло повысить операционную эффективность водохозяйственных предприятий, однако еще предстоит увидеть, устойчива ли эта тенденция и могут ли отечественные фирмы улучшить услуги водного хозяйства, оказываемые населению, в долгосрочной перспективе.

Участие общественности

«Алматинскими руководящими принципами» рекомендуется, чтобы «общественность была непосредственно вовлечена в процесс реформ», в том числе путем участия в основных процессах принятия решений, а также предоставлением информации, с тем чтобы защитить интересы всех заинтересованных сторон.

В нескольких странах достигнут некоторый прогресс в этой сфере. Ряд государственных ведомств стран ВЕКЦА открыл отделы по связям с общественностью, создал веб-страницы и организывает семинары и конференции. Кроме того, некоторые правительства начали публиковать национальные отчеты по воде, например, законом Украины «О питьевой воде» предусматривается опубликование соответствующим отраслевым ведомством ежегодного национального отчета о качестве питьевой воды и положении в секторе водоснабжения и канализации. На ряде водохозяйственных предприятий (например, в Москве, Санкт-Петербурге, Киеве и других городах) созданы отделы по связям с общественностью, телефонные «горячие линии» и начаты информационные кампании. Они на текущей основе информируют население о текущих проблемах и их решениях, инициируют дискуссии с общественностью и ведут индивидуальную работу с должниками.

В нескольких странах также приняты распоряжения, разрешающие общественности участвовать в принятии решений. Например, в Водном кодексе Армении содержится положение о вовлечении групп гражданского общества в процесс принятия решений. Аналогичным образом в Молдове принят закон, которым предусматривается право потребителей на доступ к информации, равно как и обязанность консультироваться с общественностью по ключевым решениям.

Тогда как в тех странах, где реформы осуществлены, требуется дополнительное время для эффективного применения этих гражданских прав, в ряде стран эти реформы только должны быть реализованы.

5 Выводы

Имеющиеся данные указывают на то, что общая ситуация в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, которая пять лет назад в Алматы уже оценивалась как критическая, с тех пор далее ухудшалась. Как представляется, это особенно касается качества услуг водного хозяйства, соответствующие показатели которых ухудшаются фактически во всех странах ВЕКЦА. Ситуация в сельской местности представляется еще более критической, чем ситуация с городской

инфраструктурой, хотя отсутствие данных затрудняет точную оценку масштаба проблемы. Как следствие этого, риск для здоровья населения и окружающей среды, проистекающий из водоснабжения и канализации, в последние годы продолжает возрастать, создавая значительные экономические, природоохранные и другие затраты в этих странах. Наиболее серьезная ситуация с влиянием воды на здоровье населения сложилась в группе стран с низкими доходами, низким охватом, к которой относится большинство стран Кавказа и Центральной Азии.

Поэтому, несмотря на значительный прогресс в осуществлении институциональных и правовых изменений в секторе водного хозяйства, достигнутый недавно в некоторых странах ВЕКЦА (как описано в настоящем документе), качество услуг, получаемых потребителями, не улучшилось. Это очевидное противоречие можно объяснить рядом факторов:

- 1 Многие изменения осуществлены совсем недавно, и имеется существенное отставание между моментом принятия законодательства или институционального изменения и моментом его полного осуществления и начала получения результатов. При этом следует учитывать тот факт, что самыми последними имеющимися данными по результатам работы являются, как правило, данные двухлетней давности, следовательно, они не отражают текущей результативности сектора.
- 2 Некоторые реформы могут вести к временному ухудшению результатов до того, как ситуация начнет улучшаться. Например, внедрение индивидуальных водомеров – из-за связанного с этим сокращения потребления – обычно ведет к снижению доходов водохозяйственных предприятий. Финансовое положение водохозяйственных предприятий улучшится только тогда, когда регулирующие органы убедятся в том, что тарифы должны быть значительно повышены для отражения возросших удельных затрат.
- 3 Ввиду взаимозависимости разных типов реформ (то есть на разных уровнях государственного управления) некоторые реформы, возможно, нивелированы бездействием на другом уровне. Совершенно очевидно, что это так в связи с отсутствием, как представляется, реформ на местном уровне. Хотя центральные правительства некоторых стран ВЕКЦА приняли меры по повышению согласованности институциональной системы, возложив большинство регулятивных полномочий на местные администрации, отсутствие у муниципалитетов приверженности и потенциала использовать эти новые полномочия в интересах населения в большой степени нивелировали эти улучшения. До настоящего времени весьма немногие водохозяйственные предприятия стали самоуправляющимися коммерческими субъектами. Вместо этого многие муниципалитеты по-прежнему рассматривают водохозяйственные предприятия как инструменты продвижения своих краткосрочных целей. Причины кроются в отсутствии ресурсов и потенциала для решения этих вопросов на местном уровне. Центральным правительствам, некоторые из которых начали осознавать это, следует прилагать больше усилий для преодоления этой ситуации.