

For Official Use

ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)10



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

Draft Issues Paper for the the Almaty+5 Ministerial Conference

5-6 June 2005

**ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)10
For Official Use**

English - Or. English

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Оценка прогресса в достижении Алматинских руководящих принципов

Анализ, проведенный для настоящей встречи, показывает, что в целом ситуация в секторе водоснабжения и канализации (ВиК) стран ВЕКЦА заметно не улучшилась после Алматинской конференции 2000 года. На тот момент состояние инфраструктуры оценивалось как критическое, и с тех пор оно еще более ухудшилось.

Охват городского населения услугами централизованного водоснабжения остается высоким, но количество перерывов в водоснабжении, прорывов труб и объемы потерь и неучтенных расходов воды в последние годы неуклонно растут. Во многих частях региона ВЕКЦА люди получают воду только несколько часов в сутки. Положение с услугами канализации еще хуже, так как охват ими значительно ниже охвата услугами водоснабжения, а износ инженерной инфраструктуры также велик. Аналогично, основные финансовые показатели предприятий сектора почти не улучшились. Тарифы зачастую не покрывают операционных затрат, не говоря уже о затратах на техническое обслуживание и капитальных затратах. Учитывая эти тенденции, маловероятно, что Цели развития в начале нового тысячелетия (ЦРТ), связанные с водой, будут достигнуты к 2015 году¹. Однако, официальные данные о прогрессе и возможности достижения ЦРТ в ВЕКЦА ненадежны и рисуют чрезмерно оптимистичную картину. Следовательно, крайне необходимо улучшить методологию сбора и анализа данных, требующихся для оценки прогресса в достижении ЦРТ, а также для создания более достоверной основы для установления приоритетов и разработки стратегий развития с упором на достижение ЦРТ.

По некоторым показателям наблюдаются позитивные изменения, такие как значительно увеличившийся охват приборами учета воды практически во всех странах, сократившийся уровень водопотребления и возросшая собираемость платежей за ВиК. Однако этих позитивных изменений недостаточно для того, чтобы обратить вспять в целом негативную тенденцию. Отсутствуют признаки того, что дальнейшая деградация инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) стран ВЕКЦА замедляется, или что в ближайшем будущем эта тенденция будет обращена вспять. Деградация ВКХ имеет серьезные последствия для здоровья населения, окружающей среды и экономического развития в регионе. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в регионе ЕЭК² более 13000 детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от плохого состояния воды, вероятно, большинство из них – в регионе ВЕКЦА.

Хотя общая тенденция в целом одинакова во всем регионе ВЕКЦА, состояние услуг водного хозяйства и их неблагоприятное воздействие весьма разнятся. Некоторые позитивные достижения отмечаются в некоторых столицах и крупных городах. Однако в малых и средних городах ситуациях намного хуже. Во многих сельских населенных пунктах системы водоснабжения прекратили свою работу после распада системы колхозов и совхозов в 1990-е годы. Тридцать шесть процентов населения стран ВЕКЦА проживает в сельской местности, что указывает на необходимость более эффективных программ для села, чтобы достичь согласованных международных целевых показателей по воде. В более общем плане ситуация в беднейших странах ВЕКЦА значительно хуже, чем в более благополучных государствах, особенно в плане качества воды и его воздействия на здоровье населения.

¹ ЦРТ, связанные с водой, состоят в сокращении вдвое к 2015 году доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и основной канализации.

² В Европейскую экономическую комиссию ООН входит 55 государств-членов.

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 улучшили институциональную структуру сектора водного хозяйства и разработали рамочное законодательство, с тем чтобы эффективнее направлять основных действующих лиц на местном уровне, главным образом в вопросе установления тарифов. По сравнению с ситуацией на момент проведения встречи в Алматы, в настоящее время имеется ряд позитивных примеров и инструментов³ в поддержку реформы ВКХ в регионе ВЕКЦА. Основная задача – найти способы распространения этих позитивных примеров, проводить подготовку кадров и оказывать другую поддержку для применения данных инструментов. Для этого потребуются как политическая приверженность, так и создание управленческого потенциала на местах.

Вопросы для обсуждения

*Какие меры наиболее эффективны в продвижении реформы ВКХ и улучшении оказания услуг ВиК?
Как тиражировать и распространять образцы лучшей практики?*

Что должно быть приоритетом в предстоящие 5-10 лет, учитывая большое различие ситуации в крупных и малых городах и в сельской местности?

Финансирование услуг водного хозяйства и социальные последствия тарифной реформы

Одной из главных причин деградации инфраструктуры ВКХ в странах ВЕКЦА на протяжении последних двадцати лет является хронически недостаточное финансирование отрасли. Увеличение финансирования – необходимое, но не единственное условие совершенствования услуг водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА: также необходимы соответствующие политическая и институциональная основы для большего привлечения и улучшения использования финансовых ресурсов и обеспечения финансовой устойчивости сектора.

В настоящее время от 50 до 90 процентов доходов водохозяйственных предприятий составляет платежи потребителей услуг ВиК; остальные доходы поступают главным образом из государственных бюджетов. В некоторых странах тарифы за услуги ВиК были значительно повышены, а порядок выставления счетов улучшен, что увеличило доходы водохозяйственных предприятий. Однако, в большинстве стран доходы водохозяйственных предприятий по-прежнему покрывают лишь около 60 процентов операционных затрат, что, очевидно, не позволяет достичь устойчивого финансирования. После повышения тарифов водопотребление снизилось, но уровень обслуживания – за некоторыми редкими исключениями – не улучшился.

В этих обстоятельствах большинство водохозяйственных предприятий региона снижает качество оказываемых услуг, с тем чтобы сэкономить на дорогостоящих материалах (химические реагенты для водоподготовки), оборудовании и энергоресурсах. В результате, многие водоканалы неспособны осуществлять надлежащее содержание и техническое обслуживание основных фондов, что еще более ускоряет разрушение инфраструктуры. В ВКХ многих странах ВЕКЦА сложился своего рода «порочный круг» финансовой неустойчивости и ухудшающихся услуг. Это оказывает негативное воздействие на здоровье населения, окружающую среду и экономическое развитие.

³ Некоторые из инструментов, разработанных СРГ по реализации ПДОС в этом отношении, перечислены в приложении к настоящему документу.

По оценкам, для надлежащего обслуживания и обновления существующей инфраструктуры потребуется дополнительное финансирование в размере от 15 до 34 долл. США на душу населения в год, а для достижения в ВЕКЦА Целей развития тысячелетия по водоснабжению и канализации – всего потребуется около 7 млрд. евро, что приблизительно вдвое превышает финансирование, имеющееся в настоящее время.

Нет простых способов решения финансовых задач. Страны ВЕКЦА должны будут мобилизовать все источники финансирования для усиления синергизма, избегая вытеснения других источников и добиваясь максимального роста объемов финансирования. Финансовые стратегии, разработанные рядом стран ВЕКЦА в сотрудничестве с СРГ по реализации ПДООС, позволяют выявить некоторые из главных элементов подхода, приемлемого для стран ВЕКЦА:

- платежи за пользование услугами будут оставаться главным источником финансирования, особенно затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание;
- государственные и местные бюджеты будут играть существенную роль, особенно как источник финансирования капитальных затрат;
- вклад официальной международной помощи на цели развития (ОПР) и финансирования, выделяемого международными финансовыми институтами, будет незначительным с точки зрения общих объемов финансирования, тем не менее, он будет играть важную демонстрационную роль и роль катализатора. Объемы ОПР и международного финансирования могут увеличиться, особенно если реформами будет доказано, что выделяемые средства будут использоваться эффективно. Увеличение ОПР будет весьма важным для достижения ЦРТ, связанных с водой;
- маловероятно, что в обозримом будущем частный сектор будет служить серьезным источником инвестиционного капитала в большинстве стран ВЕКЦА; скорее он будет служить источником управленческого и технического ноу-хау (см. ниже);
- маловероятно, что в обозримом будущем местные рынки капитала и финансовые рынки будут служить серьезным источником финансирования, хотя такая возможность может возникнуть в более крупных и состоятельных странах, таких как Россия и Украина (см. ниже).

Потребители услуг ВиК и налогоплательщики (отечественные и иностранные) являются конечными источниками финансирования. Другие механизмы служат способами покрытия высоких начальных инвестиционных затрат с выплатами по графику на протяжении длительного срока службы инфраструктуры.

Одним из препятствий на пути повышения тарифов является социальное и политическое сопротивление, которое может возникнуть. Как показывают исследования проведенные в некоторых странах, в случае повышения тарифов до уровня полного возмещения затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание, 50 процентов населения будет платить за ВиК более 4 процентов своих доходов – эта граница часто используется в качестве контрольного показателя приемлемости платы за ВиК. Последствия этого будут еще острее для более бедных домашних хозяйств. В этих обстоятельствах зачастую возникает политическое сопротивление повышению тарифов. Вместе с тем, исследования показывают, что многие, но не все, домашние хозяйства готовы и способны платить больше за услуги ВиК. Выходом из этой дилеммы является постепенный рост тарифов для повышения финансовой устойчивости предприятий ВКХ, с оказанием адресной социальной помощи наиболее нуждающимся семьям. Здесь возможны разные подходы, но, в целом, они подпадают под две категории: система блочных тарифов, когда необходимый человеку минимум воды поставляется по низкой стоимости или безвозмездно, и поддержка доходов малоимущих семей посредством механизмов социальной защиты.

Для преодоления политических препятствий на пути повышения тарифов в некоторых странах правительства обязывают местные органы власти устанавливать тарифы на уровне полного возмещения затрат. А если они не сделают этого, то должны из собственного бюджета покрывать разницу между фактическим тарифом и тарифом, возмещающим затраты.

Вопросы для обсуждения

Почему меры по реформированию тарифов еще не повысили заметно уровень возмещение затрат и не привели к улучшению качества услуг ВиК? Что можно сделать для решения этих проблем?

Что можно сделать для повышения финансовой устойчивости предприятий ВКХ путем перехода на тарифы, по меньшей мере, возмещающие затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, и для решения при этом обоснованного социально-политического вопроса о приемлемости платы за ВиК для населения?

Роль центральных властей в поддержке оказания услуг ВиК на муниципальном уровне

Как подчеркивается в Алматинских руководящих принципах, децентрализация служит весьма важным способом улучшения услуг ВиК в странах ВЕКЦА. Однако центральные власти по-прежнему играют важную роль в создании правовой, нормативной, институциональной и финансовой базы и оказании целевой финансовой поддержки, необходимой для улучшения услуг ВиК на местном уровне. Большинство стран ВЕКЦА могли бы больше сделать для того, чтобы водоснабжение и канализация стали приоритетом в национальных стратегиях развития, в том числе в стратегии снижения уровня бедности. Это весьма важно для того, чтобы заручиться поддержкой центральных бюджетов и, в соответствующих случаях, доноров.

Основная задача центральных властей заключается в надлежащем проведении децентрализации. Ответственность за предоставление коммунальных услуг населению должна быть делегирована на возможно более низкий уровень публичной власти, при этом следует остерегаться чрезмерной фрагментации. Этот процесс может включать в себя как создание стимулов к сотрудничеству между местными органами публичной власти (муниципалитетами), так и координации их деятельности для достижения экономии от масштаба при оказании услуг с использованием инфраструктуры ВКХ. Что касается водного хозяйства, центральным властям следует создать основу для комплексного управления водными ресурсами на уровне речных бассейнов. С финансовой точки зрения метод управления на уровне речных бассейнов важен для того, чтобы направлять дефицитные ресурсы на наиболее эффективные капвложения, для чего часто требуется сотрудничество между муниципалитетами.

К числу других задач, стоящих перед центральными властями, относятся следующие:

- принятие более адекватных строительных, санитарных и экологических норм и стандартов - это сложная задача во многих странах ВЕКЦА, где такие нормы часто являются более жесткими по сравнению с международными контрольным показателями, что увеличивает инвестиционные расходы в ВКХ;
- создание механизмов установления и пересмотра тарифов;
- развитие управленческого потенциала местных органов власти;
- создание возможностей для участия частного сектора в секторе водного хозяйства.

В большинстве стран ВЕКЦА трансферты из центрального бюджета региональным и местным органам публичной власти будут и далее весьма важным компонентом финансирования сектора водного хозяйства, особенно финансирования капиталовложений. Способ осуществления подобных трансфертов влияет на оказание услуг водного хозяйства. Как правило, они не должны становиться

частью механизма регионального перераспределения ресурсов. Предпочтение должно быть отдано не целевым, а общим трансфертам, сопровождаемым четкими условиями и критериями расходования средств.

Кроме того, центральные власти должны решить, готовы ли они предоставлять суверенные гарантии по кредитам международных финансовых институтов (МФИ). Одна из причин сравнительно небольшого количества кредитов МФИ в регионе ВЕКЦА заключается в том, что многие страны ВЕКЦА не готовы брать на себя долговые обязательства в секторе водного хозяйства, а некоторые не могут этого делать в связи с условиями программ Международного валютного фонда (МВФ).

В более общем плане центральные власти создают основу для муниципального финансирования. Это включает в себя способность местных органов государственного управления:

- получать доходы для выполнения возложенных на них обязанностей;
- осуществлять расходы; и
- принимать долговые обязательства.

В большинстве стран ВЕКЦА процесс децентрализации бюджетного процесса не продвинулся далеко, как правило, потому, что центральные власти справедливо озабочены управленческим потенциалом, целостностью и бюджетной дисциплиной местных органов власти. Тем не менее, этот процесс продвигается в некоторых странах (особенно в России и Украине), создавая возможности для получения доступа к местным рынкам капитала и финансовым рынкам для финансирования инфраструктуры ВКХ. Многие муниципалитеты в странах ОЭСР финансировали свою инфраструктуру, беря ссуды в коммерческих и муниципальных банках и выпуская облигации. Хотя все еще существует множество препятствий, в некоторых странах появляются возможности для применения таких подходов. В средне- и долгосрочной перспективе этот подход должен приобрести большее значение в странах ВЕКЦА.

Вопросы для обсуждения

Какую роль должны играть центральные и местные органы публичной власти в финансировании ВКХ? Как оптимально интегрировать приоритеты отрасли в центральные бюджеты и трансферты для достижения максимальной результативности водного хозяйства?

Какие существуют возможности для улучшения доступа местных органов власти к местным рынкам капитала и финансовым рынкам? и каковы препятствия на этом пути?

Отношения между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями

Есть основания полагать, что медленное продвижение реформы на муниципальном уровне является самым серьезным препятствием на пути улучшения услуг городского водоснабжения и канализации. Имеется ряд позитивных примеров принятия в муниципалитетах (например, Сургуте, Санкт-Петербурге и Ереване) планов с четкими целями и определением способов их достижения. Некоторые муниципалитеты настолько улучшили управление своими финансами, что стали достаточно кредитоспособными для принятия долговых обязательств в целях финансирования строительства и восстановления инфраструктуры ВКХ. Однако эти случаи в большой мере являются исключением. Требуется огромные усилия для тиражирования и распространения позитивного опыта муниципалитетов во всем регионе ВЕКЦА.

Органам местного самоуправления в странах ВЕКЦА рекомендуется:

- устанавливать согласованные стабильные цели в отношении сектора водоснабжения и канализации в рамках генеральных планов городов и регионов;
- разрабатывать реалистичные финансовые стратегии для достижения этих целей;
- переводить эти стратегии в регулярно обновляемые среднесрочные инвестиционные программы, а не только годовые программы, которых придерживаются в настоящее время многие муниципалитеты; и
- содействовать участию общественности в развитии и осуществлении этой деятельности

Имеются инструменты, содействующие реализации этих мер (см. приложение).

Решающим элементом реформы на местном уровне являются отношения между органами местного самоуправления и водохозяйственными предприятиями. Ранее водохозяйственные службы входили в состав органов местного самоуправления. В настоящее время, хотя многие водохозяйственные предприятия имеют статус самостоятельных юридических лиц (зачастую действующих как коммерческие предприятия, принадлежащие муниципалитетам), власти остаются фактическими поставщиками услуг и активно участвуют в управлении предприятиями. Однако, как показывает международный опыт, функции разработки политики и регулирования следует четко отделять от обязанности водохозяйственных предприятий оказывать услуги водоснабжения и канализации. Контракты между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, предусматривающие достижение определенных результатов, могли бы помочь в определении соответствующих ролей и обязанностей этих двух сторон и создании системы стимулов, способствующих достижению надлежащих результатов работы предприятий. Однако эффективные контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, все еще являются редкостью в странах ВЕКЦА.

В рамках реформы на местном уровне необходимо улучшать управление, организацию и потенциал водохозяйственных предприятий. На Алматинской конференции надежды возлагались на то, что участие частного сектора в эксплуатации водохозяйственных предприятий будет способствовать этому процессу. В целом, эти ожидания не оправдались. Международные операторы стали еще больше избегать рисков, отчасти в связи с неопределенностью правовой и политической среды в ВЕКЦА. Большинство из них не готовы инвестировать собственный капитал и предпочитают формы участия, сопряженные с низкими рисками, например, контракты на управление, как первый шаг на пути вхождения в рынки ВЕКЦА.

Российская Федерация является исключением в этом смысле. После того, как был дан позитивный политический сигнал, к сентябрю 2004 года отечественные частные компании заключили контракты на предоставление услуг ВиК в 20 городах, на которые приходится около 8 процентов городского населения. Это высокий показатель по международным стандартам. Однако большинство из этих контрактов представляют собой договоры краткосрочной аренды, и в настоящее время неясно, насколько устойчивым будет участие частных компаний в ВКХ России.

Вопросы для обсуждения

Какие меры следует принять для более эффективного управления водохозяйственными предприятиями, их поддержки и регулирования местными органами публичной власти?

Каковы главные возможности для дальнейшего участия частного сектора в ВКХ и препятствия на этом пути?

ПРИЛОЖЕНИЕ

Некоторые из главных инструментов, разработанных СРГ по реализации ПДООС в поддержку реформы сектора водного хозяйства в странах ВЕКЦА

- *Финансовые стратегии:* Компьютерная программа (FEASIBLE), позволяющая определять реалистичные цели развития инфраструктуры с учетом имеющихся финансовых ресурсов. Этот инструмент помогает клиентам оценить реальные финансовые потребности и соответствующим образом корректировать свои цели. Он помогает создать объективную основу для обсуждения масштаба и стоимости возможных инвестиционных программ между министерствами, а также с донорами и МФИ.
- *Инструмент многолетнего планирования инвестиций (МПИ) для муниципалитетов:* Этот инструмент позволяет муниципалитетам планировать капиталовложения в ВКХ и другие инвестиции на трехлетний период. Он помогает усилить потенциал местных органов публичной власти в сфере финансового планирования и способствует разработке согласованных инвестиционных программ на уровне муниципалитетов.
- *Инструмент финансового планирования для водохозяйственных предприятий:* Этот инструмент позволяет персоналу водохозяйственного предприятия развивать основные навыки надежного финансового планирования и составлять планы корпоративного развития. Он дополняет инструмент МПИ.
- *Набор инструментов для сверки результатов работы водохозяйственных предприятий с отраслевыми контрольными показателями:* В основе этого инструмента лежит методология, разработанная Всемирным банком. Он развивает мышление водохозяйственных предприятий и органов государственного управления, больше ориентированное на результаты работы, и интегрируется как в текущее управление предприятиями, так и в контракты между муниципалитетами и предприятиями.
- *Руководящие принципы заключения контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями:* В них даны рекомендации по заключению контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, в том числе представлены их основные элементы и практический опыт заключения подобных контрактов. Они должны подготовить персонал муниципалитетов и водохозяйственных предприятий к переводу своих взаимоотношений на более формальную основу, как это обычно требуется в рамках проектов МФИ/доноров.
- *Лучшая практика управления государственными природоохранными расходами:* Содержит прагматичный перечень показателей для оценки результатов выполнения программ и работы институтов, управляющих государственными природоохранными расходами, и методические указания по улучшению их результативности.
- *Пособие по оценке экологических проектов, финансируемых государством:* Этот инструмент нацелен на разработку органами публичной власти надлежащей методики оценки проектов в сфере водоснабжения и канализации для эффективного распределения ограниченных

бюджетных средств. Он должен способствовать составлению перечня приоритетных инвестиций центральным правительством и региональными органами государственного управления, повышению реализма проектных предложений, равно как и усилению политической приверженности, которой они сопровождаются. Он способствует внедрению надлежащей практики управления государственными природоохранными расходами.