

For Official Use

ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)5



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

01-Jun-2005

Russian - 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

**Reform of Water Supply and Sanitation in EECCA at the Municipal Level
Recommendations to Meet Expectations**

RUSSIAN TRANSLATION

JT00185497

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

**ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)5
For Official Use**

Russian - Or. English

Реформа водоснабжения и канализации на муниципальном уровне в странах ВЕКЦА

Рекомендации, чтобы оправдались ожидания

1. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

Децентрализация является важным способом улучшения работы водоснабжения и канализации (ВиК) в странах ВЕКЦА. Хотя ответственность за этот сектор децентрализована и возложена на муниципалитеты в большинстве стран ВЕКЦА, это пока не принесло ожидаемой пользы населению.

В настоящем документе выявляются некоторые из причин этого и предлагаются меры по исправлению сложившейся ситуации. В частности, в нем подчеркивается, что децентрализация – это процесс и что переходный период имеет ряд аспектов, которые должны координироваться. Действительно, принятие более комплексных и согласованных стратегий, которыми определяется последовательность действий, принесет пользу центральным правительствам, местным органам власти и водохозяйственным предприятиям.

Децентрализацию следует проводить до соответствующего уровня, с тем чтобы получить связанный с ней потенциальный прирост эффективности, но избежать последствий чрезмерной раздробленности. Когда административные единицы слишком малы и слабосильны, чтобы организовать надлежащую эксплуатацию систем водоснабжения или канализации, следует создавать стимулы либо к слиянию муниципалитетов в более крупные единицы, либо к сотрудничеству. Опыт ОЭСР демонстрирует альтернативные способы достижения этого. Они могут быть целесообразны для корректировки динамики формирования более мелких муниципалитетов в России в последнее время, и существования бедных сельских районов в регионе.

У муниципалитетов должно развиться чувство большей причастности к выработке политики, которую они хотят проводить на своем уровне. Во многих случаях местные органы власти не имеют ясных целей и составляют нереалистичные планы в отношении инфраструктуры ВиК. Надлежащее планирование является ключом к успеху – но это должно быть планирование с упором на достижение результатов, а не просто составление длинных, неструктурированных и переменчивых «перечней благих пожеланий», каковым в настоящее время является планирование во многих странах ВЕКЦА. Эффективное планирование особенно важно для водоснабжения и канализации, поскольку это влечет за собой развитие инфраструктуры, с большими капитальными затратами и длительной окупаемостью инвестиций. Следовательно, местные органы власти в странах ВЕКЦА должны быть привержены (и получать в этом поддержку):

- Установлению согласованных долгосрочных целей в отношении ВиК (управление спросом, качество обслуживания, восстановление и развитие инфраструктуры), которые должны быть частью генерального плана города или региона; в этой связи будет полезен диалог с общественностью;
- разработке реалистичных финансовых стратегий в среднесрочной перспективе. Подобные стратегии должны основываться на тщательном анализе будущих затрат (исходя из достоверной оценки состояния инфраструктуры) и глубоком анализе различных источников финансирования (уровня тарифов и собираемости платежей, межгосударственных трансфертов, задолженности). В этой связи, полезным будет методологический и практический опыт разработки финансовых стратегий на общенациональном и региональном уровнях; работа СРГ по реализации ПДОС в поддержку различных стран ВЕКЦА и регионов позволила вынести важные уроки в этой связи (см. документ «Финансирование услуг водоснабжения и социальные последствия тарифной реформы»);

- увязывать эти стратегии со среднесрочным планированием капиталовложений, призванным служить инструментом предвосхищения дефицита бюджета и источником информации при возможном пересмотре планов действий. В странах ВЕКЦА очень немногие местные органы власти (муниципалитеты) планируют инвестиции более чем на один год, несмотря на то, что такое планирование позволило бы им принимать меры с учетом всей имеющейся информации и привлекать дополнительное финансирование.

Отношения между местными органами публичной власти и водохозяйственными предприятиями должны строиться на структуре стимулов, которыми поощряются надлежащие результаты работы. Контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, отвечающими за оказание услуг ВиК, являются полезным инструментом в этом отношении. Однако контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, все еще являются редкостью в странах ВЕКЦА, и лишь некоторые муниципалитеты внедрили подобные контракты, главным образом в рамках механизмов с участием частного сектора. Хотя замысел, лежащий в основе этих контрактов, хорош, во многих из них имеются серьезные недостатки. К их числу относятся отсутствие определения сферы ответственности по контракту, инвестиционных планов и планов финансирования, целевых показателей оказания услуг и четких показателей результативности. СРГ по реализации ПДООС разработала и начала распространять «Руководящие принципы заключения контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями», в которых содержатся методические указания по этому вопросу (см. приложение 2).

Водохозяйственным предприятиям следует повышать свою эффективность путем укрепления и привлечения экспертного потенциала в сфере управления, в том числе – когда это целесообразно – из частного сектора. Существовали весьма высокие ожидания в отношении того, что водохозяйственное предприятие станут фактором перемен. В частности, в 2000 году ожидалось, что частные поставщики услуг будут инвестировать собственные средства и распространять современные формы управления услугами водоснабжения и канализации. Эти ожидания не оправдались. Как показывает опыт, частные инвестиции не являются серьезным вариантом в странах ВЕКЦА, за исключением отдельных столиц и крупных городов. Международные фирмы оказались менее готовы к приятию риска, чем в прошлом, и проявляют особую осторожность в регионе ВЕКЦА. Большинство частных операторов в настоящее время предпочитают заключать контракты на управление как первый шаг к потенциально более активному участию в секторе ВиК региона ВЕКЦА, а не более амбициозные договоренности с более высоким риском (например, договоры аренды и концессии).

Российская Федерация является исключением в том, что касается участия частного сектора. После того, как был дан политический сигнал о том, что участие частного сектора в секторе коммунальных услуг приветствуется, отечественные компании заключили контракты в более чем 20 крупных городах, на которые приходится 8 процентов городского населения России. Однако многие из этих контрактов представляют собой краткосрочную аренду, и неясно, сколько из них превратится в более долгосрочные договоренности. Если отечественным частным операторам удастся остаться на рынке ВиК и оказывать населению более качественные услуги водоснабжения, их можно будет считать хорошей альтернативой существующей организации отрасли.

Участие частных операторов в секторе водоснабжения и канализации позволит им:

- вести с муниципалитетами конструктивный диалог о разработке реалистичных стратегий и изменениях в инфраструктуре; для этого водохозяйственные предприятия должны развивать собственный потенциал в сфере планирования и прогнозирования расходов, доходов и финансовых потребностей;

- участвовать в более эффективном оказании услуг с точки зрения интересов конечного потребителя и рационального использования ресурсов;
- распространять методы и инструменты управления, полезные с точки зрения рационального использования ресурсов и для потребителей путем создания структур управления, стимулирующих эффективную работу персонала предприятий.

Однако участие частного сектора является лишь одним из нескольких способов повышения эффективности водохозяйственных предприятий. В качестве альтернативы водохозяйственные предприятия могут улучшить укомплектование штатов, нанимая менеджеров из других секторов, или повышать потенциал собственного персонала, например, посредством механизмов «породнения» с эффективно управляемыми водохозяйственными предприятиями стран ОЭСР, которые поделятся необходимым опытом.

Децентрализация должна представлять собой сбалансированный процесс, в котором три основных типа участвующих институтов координировано развивают свой потенциал. Условием успешной децентрализации является качество отношений между государством и муниципалитетами, с одной стороны, и муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, с другой. Это процесс, который, по-видимому, займет в странах ВЕКЦА много лет, если не десятилетий.

ВВЕДЕНИЕ

«Алматинскими руководящими принципами» предлагалось передать ответственность за оказание услуг водоснабжения и канализации (ВиК) муниципалитетам. Кроме того, в них рекомендовано четко определить роль местных органов публичной власти и водохозяйственных предприятий и преобразовать водохозяйственные предприятия в самоуправляемые субъекты, работающие на коммерческих принципах.

В совместных выводах Алматинской консультационной встречи на уровне министров, состоявшейся в октябре 2000 года, указывается, что реформа сектора водоснабжения и канализации должна включать в себя следующее:

- децентрализация ответственности за оказание водохозяйственных услуг и ее перенос с общенационального на местный уровень; усиление соответствующего потенциала местных органов власти, в частности органов власти, избираемых на местном уровне;
- преобразование водохозяйственных предприятий в самоуправляемые коммерческие организации, действующие под строгим надзором государственных органов;
- содействие развитию очистки городских сточных вод, более сбалансированному относительно водоснабжения, особенно в малых и средних городах;
- непосредственное вовлечение общественности в процесс реформ и достаточная защита потребителей;
- создание финансово устойчивой основы сектора с удовлетворением потребностей малоимущих и незащищенных домашних хозяйств;
- создание стимулов к существенному повышению эффективности эксплуатации водоканалов и более рациональному водопотреблению;
- создание условий для участия частного сектора в рамках соответствующей нормативной базы.

Хотя в большинстве стран ВЕКЦА ответственность за услуги водоснабжения и канализации и инфраструктуру была децентрализована на раннем этапе реформ, зачастую это делалось без соответствующего изменения институциональной и организационной структуры, и управления сектором.

Настоящий документ посвящен этому аспекту реформы ВиК на муниципальном уровне в странах ВЕКЦА. В нем приводятся аргументы в пользу возобновления оптимального диалога между муниципалитетом и водохозяйственным предприятием с учетом достаточных данных и использованием соответствующих инструментов. Обоснованием этого диалога является следующее:

- муниципалитеты должны выбирать, услуги какого уровня они хотят предоставлять гражданам; для этого требуется стратегическое и финансовое планирование, лучшей основой для которого являются четко определенные обязанности, понимание потребностей выгодополучателей, достоверные данные о состоянии инфраструктуры и надежная оценка имеющихся финансовых ресурсов (раздел 2);
- отношения между муниципалитетом и поставщиком услуг ВиК должны быть организованы таким образом, чтобы они содействовали высоким результатам работы и эффективному использованию имеющихся ресурсов; в них должны быть четко определены условия доступа к активам и ответственность за инвестиции (раздел 3);

- для этого, в свою очередь, водохозяйственное предприятие должно повышать свой потенциал, с тем чтобы начать конструктивный диалог с муниципалитетом, и совершенствовать навыки в сфере управления (раздел 4); в этой связи можно рассмотреть возможность участия частного сектора.

Этот документ основывается на тщательном анализе осуществленных реформ и текущего состояния сектора по институциональным, договорным и управленческим аспектам. Хотя в документе признается существующая позитивная динамика и достигнутые успехи, в нем также выделяются основные проблемы и предлагаются способы и инструменты их решения.

2. ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Первым следствием децентрализации ответственности за ВиК с ее переносом на субнациональные уровни управления является то, что муниципалитеты должны выбирать, какого уровня услуги они хотят предоставлять гражданам. Это требует принятия обоснованных решений исходя из

- соответствующего понимания потребностей и спроса на услуги со стороны населения;
- достоверной оценки текущего качества услуг и состояния инфраструктуры;
- реалистичной оценки того, чего можно достигнуть в течение данного временного горизонта с использованием имеющихся ресурсов.

Политический аспект ВиК на местном уровне включает в себя создание минимальных стандартов качества услуг и определение того, кто получает доступ к услугам и при каких условиях. Ключевой вопрос заключается в том, чтобы переход на полное возмещение затрат не ставил в незаслуженно невыгодное положение малоимущих.

Стратегическое и финансовое планирование служит способом организации этой информации в согласованный процесс принятия решений.

2.1 Потребность в стратегическом планировании

В большинстве стран ВЕКЦА уровень услуг не отвечает потребностям населения. Существующая инфраструктура неэффективна, неоптимальна и зачастую завышена по мощности. Причины этого кроются, главным образом, в прошлом (см. вставку 1).

ВСТАВКА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ ЗАВЫШЕНИЯ ПО МОЩНОСТИ И НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ ВИК В СТРАНАХ ВЕКЦА

1. Ошибки в прогнозировании, которые совершались органами центрального планирования, и системные недостатки советской системы генерального планирования

Во многих генеральных планах городов, которые утверждались во времена Советского Союза, предполагался быстрый рост спроса на водоснабжение и другие коммунальные услуги со стороны экономических агентов и растущего населения. Тогда как инфраструктура (или некоторые ее компоненты) строилась с учетом ожидаемого будущего спроса, численность населения не достигала прогнозируемого уровня. Имеется множество примеров ошибочных прогнозов спроса на услуги:

- *В городе Сургуте (Россия)* некоторые компоненты инфраструктуры водоснабжения и канализации строились с расчетом на то, что к 2005 году численность населения превысит 500 000 человек, тогда как в действительности население города составляет сегодня около 282 000 человек;
- *в Армении* канализационный коллектор на берегу озера Севан и канализационные очистные сооружения (КОС) у села Кахси были построены в расчете на быстрый рост сектора туризма и отдыха в этом регионе, чего не произошло; мощность КОС оказалась завышенной в 3-4 раза.

В некоторых регионах структурные изменения, порожденные переходом к рыночной экономике, привели к серьезному географическому перемещению экономической деятельности и населения. Некоторые города, которые росли быстрыми темпами в 1960-1980-е годы, перестали расти и даже потеряли значительную часть своего населения (например, города, построенные вокруг крупных предприятий оборонной промышленности), тогда как муниципальная инфраструктура, унаследованная ими, проектировалась исходя из сохранения первоначальной тенденции.

Многие города, возникшие в период быстрого роста промышленности в 1950-1980-е годы, зачастую застраивались под непосредственным надзором центральных органов государственности власти (*ведомственное жилье*). Кроме того, разные районы городов и их инфраструктура строились и эксплуатировались без какого-либо генерального плана города и даже надлежащей координации (*ведомственная разобщенность*). Инфраструктура зачастую эксплуатировалась разными субъектами. В 1990-е годы, когда эта инфраструктура была передана муниципалитетам, новые владельцы обнаружили, что инфраструктура неоптимальна и неэффективна.

- *Город Сургут, опять же*, иллюстрирует эту ситуацию. Город застраивался почти 80 министерствами, ведомствами и организациями; некоторые из них построили очень неэффективные котельные на сырой нефти, которые были закрыты муниципалитетом, как только он стал собственником инфраструктуры.

2. *Прогнозирование спроса на основе завышенных норм потребления* Нормы потребления зачастую составляли 300-600 литров/человека/сутки (лчс), что, по меньшей мере, вдвое превышает фактическое потребление в ЕС. Повышение тарифов и установка приборов учета способствовали сокращению фактического потребления, что не нашло отражения в прогнозируемом спросе на водоснабжение и канализацию.

3. *Низкие стандарты строительства*

Результатом проектирования на основе устаревших, неэффективных технических решений, ведущих к высокому удельному энергопотреблению, короткому сроку полезной службы активов, высокой трудоемкости и высоким затратам на техническое обслуживание, стала неэффективная и неоптимальная инфраструктура. Опять же, развал Советского Союза и последовавший за этим в 1990-е годы – во многих странах – энергетический кризис выявили неустойчивость текущих тенденций.

4. *Жесткие экологические стандарты*

Экологические стандарты были (и зачастую остаются) чрезмерно жесткими по сравнению с международными стандартами. Они вносят свой вклад в увеличение инвестиционных и эксплуатационных затрат.

Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей (зачастую завышенной по мощности) инфраструктуры весьма высоки и не зачастую могут покрываться из местных и региональных бюджетов или за счет собственных средств водохозяйственных предприятий. Кроме того, при неоптимальности инфраструктуры, простая замена устаревшего неэффективного оборудования (например, насосов, или котлов) не обязательно приведет к эффективности.

На оптимизацию и восстановление инфраструктуры требуются огромные объемы ресурсов, которые следует использовать самым эффективным и экономичным образом. Стратегическое и финансовое планирование требуется:

- **для оптимизации инфраструктуры** (интеграции разных компонентов в единую систему и перепроектирования системы; корректировки существующей инфраструктуры завышенной мощности с учетом фактического спроса на услуги), ее модернизации (улучшения технического состояния, энергоэффективности и эффективности использования труда, регулирования давления, сокращения утечек и потерь) и развития (повышения охвата для достижения социальных целей, в том числе ЦРТ);

- для интеграции планов капиталовложений в краткосрочные и среднесрочные государственные и местные бюджеты в соответствии с проводимой реформой государственных финансов и переходом от ежегодного бюджета к среднесрочной программе государственных расходов и составлению бюджета, ориентированного на достижение определенных результатов.

2.2 Перспективы стратегического планирования в секторе ВиК в странах ВЕКЦА

Состояние стратегического планирования и препятствия на его пути в странах ВЕКЦА

Как показывают недавно проведенные исследования, состояние стратегического планирования в странах ВЕКЦА далеко от идеального.

Только в некоторых муниципалитетах стран ВЕКЦА обновлены существующие (с советских времен) или разработаны новые генеральные планы городов, включая план развития инфраструктуры. Лишь в немногих городах установлены цели по объему и качеству коммунальных услуг, которых они хотят достигнуть, и разработаны планы управления спросом на ЖКУ. Такая ситуация обусловлена следующим:

- отсутствием данных по состоянию инфраструктуры коммунального хозяйства в связи со слабостью информационной базы управленческого учета, отчетности и мониторинга. Водный, энергетический и технический аудит проводится нерегулярно и крайне редко, если вообще проводится. Старые данные о наличной инфраструктуре и ее состоянии (советского периода) зачастую вводят в заблуждение, так как за 1990-е годы инфраструктура существенно износилась в связи с отсутствием финансирования на цели технического обслуживания, ремонта и восстановление изношенных основных фондов. Некоторые основные фонды, зарегистрированные в бухгалтерских книгах, утрачены или находятся в нерабочем состоянии ;
- отсутствием достоверных прогнозов спроса на водоснабжение и канализацию в связи с отсутствием или неточностью демографических и социально-экономических прогнозов. Международная миграция (например, из Армении, Азербайджана, Молдовы, Таджикистана и Украины в Россию), миграция из сельской местности в города (например, в Алматы, Астану, Усть-Каменогорск и нефтяные регионы в Казахстане; в Бишкек в Кыргызской Республике и т.д.) не учитывается должным образом в статистике и генеральных планах городов. Кроме того, муниципалитеты в странах ВЕКЦА редко осведомлены о стратегических планах частных предприятий (например, планах промышленных предприятий по строительству новых/расширению существующих объектов, привлекающих рабочую силу и создающих дополнительный спрос на водоснабжение и канализацию);
- слабым потенциалом в сфере планирования.

Увязка планирования с государственными финансами

Планы стратегических инвестиций должны претворяться в местных бюджетах. Для этого требуется как наличие отвечающих требованиям систем учета в муниципалитетах, так и способность планировать бюджетные инвестиции на 3-5-летний период.

В некоторых странах ВЕКЦА по-прежнему применяется постсоветская система определения стоимости инвестиционных проектов на основе цен базисного 1984 года с их пересчетом в текущие цены с применением искусственных индексов цен, отражающих инфляцию, накопленную с 1991 года. Зачастую это приводит к чрезвычайно завышенным оценкам сметной стоимости строительства, весьма далеким от рыночных цен на строительство. Этот метод калькуляции затрат является серьезным препятствием на пути результативного и экономного расходования бюджетных средств для развития инфраструктуры.

До настоящего времени система составления и мониторинга бюджета не была ориентирована ни на выполнение определенных задач, ни на достижение желаемых результатов; вместо этого упор в ней делается на расходование средств в точном соответствии с указанными статьями бюджета.

Кроме того, действующая система учета слабо стимулирует местные органы власти к ответственному долгосрочному управлению финансовыми ресурсами. Все доходы и расходы распределяются ежегодно. Не существует, как правило, ни долгосрочного видения потребностей в инвестициях, ни прогнозов будущего финансового положения муниципалитетов. Планирование инвестиций в муниципальную инфраструктуру носит дискреционный характер и сосредоточено на краткосрочных результатах, и на приоритетах, которые зачастую слишком многочисленны и слишком изменчивы. Отсутствуют четкие и прозрачные критерии оценки и определения первоочередных инвестиционных проектов, которые будут финансироваться из муниципального бюджета.

Кроме того, необходимо развивать потенциал в сфере применения инструментов управления местными расходами и планирования инвестиций, таких как среднесрочные программы бюджетных расходов (на 3-5 лет) для составления на их основе прозрачных годовых бюджетов, ориентированных на выполнение определенных задач, и планов бюджетных капитальных вложений. Как показывает опыт СРГ по реализации ПДООС, только несколько муниципалитетов в регионе ВЕКЦА применяют в настоящее время долгосрочное планирование инвестиций.

Долгосрочное и среднесрочное планирование инвестиций имеет многочисленные преимущества:

- оно позволяет добиться того, что инвестиционные планы подкрепляются соответствующими финансовыми ресурсами, что делает программу реалистичной;
- оно делает более последовательным принятие решений по годовым бюджетам;
- оно помогает привлекать дополнительное финансирование (как отечественное, так и финансирование доноров) и направлять отечественное и внешнее финансирование на цели муниципальных инвестиций.

СРГ по реализации ПДООС разработала инструмент в поддержку этой деятельности (см. приложение 1). Этот инструмент прошел апробацию в нескольких муниципалитетах Российской Федерации и Украины и адаптирован к местным институциональным условиям и стандартам бухгалтерского учета. Более 40 экспертов прошли подготовку по применению этого инструмента в координации с МФИ с целью его распространения в регионе. Процесс дальнейшего распространения инструмента требует дополнительных усилий.

Следует отметить, что в странах ВЕКЦА муниципалитеты все еще сильно зависят от трансфертов из центрального и регионального бюджетов в том, что касается финансирования инвестиций в ВиК. Зачастую они должны координировать свои планы развития инфраструктуры и сметы капиталовложений с общенациональными/региональными планами и бюджетами. Из-за этого стратегическое планирование и инвестиции на местном уровне зависят от политики на общенациональном/региональном уровне, что порождает риск того, что местные инвестиционные планы не будут реализованы из-за бюджетных ограничений. Поэтому трансферты между разными уровнями государственного управления должны осуществляться таким образом, чтобы они не ослабляли способности муниципалитетов осуществлять планы, скоординированные с общенациональными/региональными властями. Этот вопрос рассматривается более подробно в информационном документе о бюджетной децентрализации.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ПОСРЕДСТВОМ КОНТРАКТОВ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ ДОСТИЖЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Отношения между муниципалитетом и поставщиком услуг – второй аспект реформы сектора ВиК, рассматриваемый в настоящем документе. По сравнению с центральными правительствами местные органы власти в принципе лучше знают местный спрос и имеют больше возможностей для нахождения соответствующих решений на местном уровне и организации их осуществления. В результате, у них, как правило, налажены тесные рабочие отношения с водохозяйственными предприятиями.

В некоторых странах водохозяйственные службы входят в состав местных органов власти. Однако тесная взаимосвязь между местными властями и водохозяйственными предприятиями создает конфликт интересов, делает неясными обязанности и препятствует эффективному оказанию водохозяйственных услуг. Например, местные чиновники в странах ВЕКЦА зачастую сопротивляются повышению тарифов до уровня, гарантирующего самоокупаемость водохозяйственных предприятий, так как это может ослабить их поддержку избирателями. Кроме того, муниципальные власти часто озабочены новыми ограничениями и утратой свободы действий в результате повышения прозрачности их отношений с водохозяйственными предприятиями. Подобные интервенции подрывают операционную самостоятельность водохозяйственных предприятий и делают неясными роли, которые должны играть местные органы власти и водохозяйственные предприятия.

3.1 Заключение контрактов для достижения требуемых результатов

В настоящее время широко признается, что основополагающим элементом жизнеспособной системы управления водным хозяйством является четкое определение относительных ролей и обязанностей центрального правительства и местных органов власти, равно как и водохозяйственных предприятий. Если говорить конкретнее, как следует из вышесказанного, местные органы власти должны отвечать за планирование, а также многочисленные аспекты разработки политики и регулирования, в том числе участие общественности. Водохозяйственные предприятия должны обладать достаточной операционной самостоятельностью и располагать достаточными ресурсами для оказания согласованных услуг на устойчивой основе. Кроме того, они должны строго отвечать за то, как они пользуются своей свободой действий и используют свои ресурсы. Во все большем количестве стран относительные роли и обязанности местных органов власти и водохозяйственных предприятий определяются «контрактами, предусматривающими достижение определенных результатов». В конечном итоге контракты, предусматривающие достижение определенных результатов – при условии их надлежащего оформления – могут служить основой для долгосрочной устойчивости водохозяйственных предприятий, повышения их эффективности и создания условий для привлечения инвестиционного капитала.

Это верно и в странах ВЕКЦА, хотя случаев заключения таких контрактов пока очень мало по сравнению с общим количеством водохозяйственных предприятий в регионе – только в России насчитывается более 6 000 водохозяйственных предприятий, однако пока только несколько десятков муниципалитетов решили заключить контракты со своими водохозяйственными предприятиями. Многие из этих контрактов разработаны в рамках проектов участия частного сектора. Хотя эта деятельность развивается в верном направлении, она страдает от отсутствия опыта у тех, кто разрабатывает подобные контракты.

Анализ контрактов между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в Российской Федерации и Украине позволил обнаружить ряд серьезных недостатков в них, в том числе следующие:

- в контрактах не описывается имущество, передаваемое муниципалитетом оператору;
- в контрактах не содержатся инвестиционные планы и планы финансирования операционных расходов и расходов на техническое обслуживание;
- муниципалитеты не выполняют полностью своих обязанностей по контролю и оценке качества эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных предприятий;
- в контрактах не устанавливаются срочные целевые показатели результативности, которые должны быть достигнуты оператором;
- в контрактах не указываются технические параметры оказания услуг.

3.2 Руководящие принципы заключения контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов

Для оказания поддержки тем местным органам власти, которые готовы перевести на контрактную основу отношения с водохозяйственными предприятиями, СРГ по реализации ПДООС разработала «Руководящие принципы заключения контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями», в которых рассматриваются и анализируются ключевые элементы, которые должны рассматриваться в связи с подготовкой, обсуждением, внедрением и периодическим пересмотром успешного механизма заключения контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов. Некоторые из этих ключевых элементов описываются в приложении 2.

Требования к контрактам, предусматривающим достижение определенных результатов, рассматриваемые в этих «Руководящих принципах», приводятся как отправная точка развития улучшенных договорных механизмов в секторе водного хозяйства в странах ВЕКЦА. «Руководящие принципы» актуальны для муниципалитетов, желающих установить договорные отношения с общественностью или частным водохозяйственным предприятием.

Важно помнить о том, что разработка контрактов не является точной наукой и должна адаптироваться с учетом местных особенностей. Для этого обычно требуется помощь опытных и квалифицированных специалистов в секторе водного хозяйства, которые могут использовать в процессе разработки контрактов образцы лучшей международной практики.

4. ПОВЫШЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ

После почти пятнадцати лет недостаточных инвестиций и плохого технического обслуживания сектор городского водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА пришел в критическое состояние, когда большинство водохозяйственных предприятий работает в аварийных условиях. Хотя правительства большинства стран ВЕКЦА признают остроту кризиса, процесс реформ остается медленным, а финансовая и операционная устойчивость водохозяйственных предприятий – залог восстановления инфраструктуры водоснабжения и канализации – все еще далеко не достигнуты.

Это обусловлено рядом причин:

- водохозяйственные предприятия, как правило, не оценивают надлежащим образом свои потребности с точки зрения капитальных расходов и технического обслуживания, не говоря уже о долгосрочном планировании;

- инвестиции – при наличии таковых – как правило, определяются и финансируются местными органами власти, при этом (а) водохозяйственные предприятия проводят анализ приоритетов только в отдельных случаях и не проводят анализа затрат и выгод; и (б) слабо учитываются последствия того или иного уровня тарифов, что ведет к неэффективному использованию ограниченных ресурсов;
- центральные правительства и местные органы власти, как правило, устанавливают тарифы независимо от планируемого уровня затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание и капиталовложения и обычно пересматривают их с нерегулярными промежутками;
- персонал водохозяйственных предприятий не владеет инструментами финансового планирования и не имеет подготовки для сбора и анализа соответствующей информации, помогающей рационализировать процесс принятия решений на уровне муниципалитетов; в результате, водохозяйственные предприятия не имеют возможности оказывать влияние на свое дальнейшее развитие;
- такая ситуация обусловлена и подпитывается слабым управленческим потенциалом многих водохозяйственных предприятий в регионе.

В свете вышеизложенного целесообразно попытаться определить инструменты и договорные механизмы, которые можно внедрить для улучшения управления сектором водоснабжения и канализации. Внимание документа сосредоточено на отдельных вопросах:

- финансовое планирование на уровне водохозяйственных предприятий - это направление, параллельное планированию в муниципалитетах. Оно должно служить основой для диалога, обсуждавшегося в одном из разделов выше, и, вероятно, существенно улучшит результаты работы поставщика услуг;
- развитие управленческого потенциала. Это можно делать несколькими способами. Рассматривается участие частного сектора (УЧС) как способ достижения этой цели. Независимо от того, будут ли частные операторы инвестировать собственные средства в инфраструктуру, они, вероятно, привнесут экспертный потенциал в сфере управления и отношений с выгодополучателями.

4.1 Финансовое планирование на уровне водохозяйственных предприятий

Одним из главных препятствий на пути к финансовой и операционной устойчивости этого сектора в странах ВЕКЦА является отсутствие на водохозяйственных предприятиях надлежащего финансового планирования.

Водохозяйственные предприятия должны контролировать расходы и получать доходы для устойчивого оказания услуг ВиК. Точное финансовое планирование и прогнозирование являются неотъемлемой частью эффективного управления финансами водохозяйственных предприятий. В действительности эта проблема вполне решаемая: так, финансовая модель, увязанная с инженерными оценками и оценками расходов, обычно считается предпочтительным инструментом анализа и принятия решений (см. приложение 3). При условии ее надлежащего использования модель имеет важное значение, предоставляя водохозяйственным предприятиям методологию финансового планирования, которая помогает им рационализировать процесс принятия решений по капиталовложениям и отслеживать общие результаты работы, и повышает как уровень, так и качество взаимодействия с муниципалитетами, особенно в том, что касается уровня тарифов, капиталовложений и потребностей в финансировании.

Финансовое планирование, при условии его внедрения, дает водохозяйственным предприятиям возможность:

- рационализировать порядок разработки программы капитальных расходов;

- определять условия, при которых источники и объемы финансовых средств будут сбалансированы с потребностями по направлениям их использования;
- улучшить мониторинг своих общих результатов работы путем анализа показателей результативности, рассчитываемым этим инструментом; и
- в долгосрочной перспективе, в конечном итоге, привлекать средства самостоятельно.

Хотя инструменты финансового планирования на начальном этапе их внедрения требуют определенных усилий со стороны водохозяйственных предприятия и соответствующей подготовки персонала водохозяйственных предприятия и местных органов власти, с тем чтобы и те, и другие использовали их наилучшим образом, инструменты финансового планирования в значительной мере помогают разорвать порочный круг, существующий в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, и проложить дорогу для его финансовой устойчивости.

4.2 Развитие управленческого потенциала водохозяйственных предприятий

В настоящее время водохозяйственные предприятия стран ВЕКЦА часто страдают от слабого управления и, как следствие, неэффективной эксплуатации. Сейчас широко признается, что корпоратизация управления водохозяйственными предприятиями (наряду с предоставлением им большей независимости в принятии решений) является ключом к преодолению этого недостатка.

Корпоратизация включает в себя управление, ориентированное на получение определенных результатов, на основе финансовых и технических показателей и организационное претворение этих задач посредством постановки целей в отношении результативности персонала и системы оплаты труда персонала, ориентированной на получение желаемых результатов. Кроме того, корпоратизация подразумевает больший упор на отношения между потребителями и поставщиками.

Для реализации подобных изменений водохозяйственным предприятиям стран ВЕКЦА потребуется привлекать и использовать внешний управленческий потенциал. Они могут либо нанимать руководителей предприятий других секторов, либо укреплять потенциал собственного персонала, используя техническую помощь, то есть посредством механизмов «породнения» с эффективно управляемыми водохозяйственными предприятиями стран ОЭСР.

Еще один вариант – привлекать частный сектор к управлению водохозяйственными предприятиями и их эксплуатации. Этот вопрос активно обсуждался на Конференции на уровне министров в 2000 году в Алматы, с ним связывалось много надежд, но он вызывал и много скептицизма. Перспективы участия частного сектора (УЧС) в ВКХ стран ВЕКЦА анализируются ниже.

4.3 УЧС как способ повышения результативности водохозяйственных предприятий в регионе ВЕКЦА

В ходе консультаций в 2000 году в Алматы министры рекомендовали муниципалитетам и водохозяйственным предприятиям рассмотреть при разработке стратегии реформы водного сектора возможность приглашения частных операторов к участию в оказании услуг водоснабжения и канализации. Аналогичным образом в «Докладе Камдессю» подчеркивается актуальность участия частного сектора как важного источника финансирования развития услуг водоснабжения и канализации для достижения согласованных международных целевых показателей по воде. Однако по разным причинам участие частного сектора в странах ВЕКЦА остается весьма слабым, и надежды на то, что частный сектор будет играть важную роль в поддержке процесса реформ до настоящего времени не оправдались.

УЧС в регионе ВЕКЦА в настоящее время, в том числе препятствия и узкие места

В секторе водоснабжения и канализации сосуществуют разные формы партнерства государства и частного сектора (ПГЧС), в зависимости от уровня ответственности, возлагаемого общественным сектором – будь то правительство или, чаще, местный орган власти – на частную сторону. Но во всех формах ПГЧС публичная власть сохраняет за собой надзорную роль и следит за тем, чтобы потребители были удовлетворены. Существует широкий круг подходов к привлечению частного сектора к повышению результативности систем водоснабжения и канализации (таблица 1). В одних случаях эксплуатация (и право собственности) остаются в руках государства, а частный сектор участвует в проектировании и строительстве инфраструктуры. В других случаях частные партнеры участвуют в управлении активами, их эксплуатации и/или финансировании. Следовательно, частный и государственный сектора несут разную степень ответственности за оказание услуг.

Table 1. Matrix 1: Allocation of Public/Private Responsibilities Across Different Forms
Таблица 1. Матрица 1: Распределение ответственности между государственным и частным секторами в разных формах участия частного сектора в оказании услуг водоснабжения

	Определение норм результативности	Владение активами	Капиталовложения	Проектирование и строительство	Эксплуатация	Сбор платежей	Надзор за результатами работы и платежами
Полностью государство	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Пассивные частные инвестиции	Dark Red	Dark Red	Light Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Контракты на проектирование и строительство	Dark Red	Dark Red	Dark Red	White	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Контракты на оказание услуг	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	White	Dark Red	Dark Red
Совместные предприятия «Строительство-эксплуатация-передача»	Dark Red	Light Red	Light Red	Light Red	Light Red	Light Red	Dark Red
Концессии	Dark Red	Dark Red	Dark Red	White	White	White	Dark Red
Пассивные государственные инвестиции	Dark Red	Dark Red	Light Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Полностью частный сектор	Dark Red	Dark Red	Dark Red	White	White	White	Dark Red

Key: Dark Red: public responsibility - Light red: shared public/private responsibility - White: private responsibility
 Source: Yale-UNDP Partnerships Program 1998
 Source: OECD, (2000), Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sector, Paris

Участие частного сектора – как международных, так и отечественных операторов – в ВКХ остается весьма слабым в регионе ВЕКЦА, с точки зрения как количества муниципалитетов, в которых действуют подобные соглашения, так и уровня устремлений (упор на передачу ноу-хау, а не на частное финансирование). Исключение составляет Российская Федерация, где последние 18 месяцев частные операторы занимают все большую долю рынка услуг ВиК. В настоящее время ими обслуживается около 8 процентов городского населения, возможно, в течение нескольких лет эта цифра возрастет до 16 процентов. Начало этой тенденции положило политическое заявление Президента, который приветствовал УЧС в жилищно-коммунальном секторе. Устойчива ли эта тенденция, еще предстоит увидеть, так как большинство контрактов представляют собой 11-месячные договоры аренды и трудно предсказать, сколько из них перейдет в более долгосрочные контракты.

Опыт, накопленный до настоящего времени, показывает, что отечественные и международные операторы наталкиваются в своей деятельности на весьма схожие препятствия и ограничения в секторе водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА. Нормативно-правовая неопределенность, отсутствие правил игры, ограниченный потенциал отечественных частных операторов и отсутствие потенциала на уровне муниципалитетов и водохозяйственных предприятий – только некоторые из проблем, которые поднимались участниками ряда круглых столов для частного сектора, совместно организованных СРГ по реализации ПДООС и Всемирным банком¹. Когда операторы частного сектора участвуют в партнерствах, несмотря на эти риски, как это произошло в нескольких крупных городах стран ВЕКЦА, переговоры по контрактам зачастую чрезмерно продолжительны, что непосредственно влияет на транзакционные издержки, а данные, лежащие в основе переговоров, зачастую оказываются недостоверными. В некоторых случаях, в основном с участием отечественных частных операторов, контракты были очень неполными, а процедуры конкурсного отбора оператора не применялись.

Для преодоления этих препятствий и проблем предлагается несколько подходов, которые могут использоваться заинтересованными сторонами:

- систематическое использование контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, *присуждаемых на конкурсной основе*, может рассеять недоверие общественности к УЧС и заставить муниципалитеты и водохозяйственные предприятия согласовать цели и способы их достижения;
- концессиям и договорам аренды могут предшествовать контракты на управление, с тем чтобы обнаружить реальное состояние инфраструктуры и снизить риск конфликта при использовании концессий и договоров аренды;
- МФИ и доноры могут играть более активную роль нейтральных посредников между сторонами при возникновении конфликтов;
- установление тарифов должно стать более прозрачным и предсказуемым, для чего требуется оградить процесс установления тарифов от чрезмерного политического вмешательства;
- использование франшиз и других форм сотрудничества предприятий для сочетания сильных сторон отечественных операторов (знания местной специфики) с сильными сторонами международных операторов (операционным ноу-хау).

¹ См. протоколы по адресу: www.oecd.org/env/water.

Перспективы УЧС в ВКХ стран ВЕКЦА

Хотя скромные уровни участия частного сектора в ВКХ региона объясняются многочисленными препятствиями и рисками, сложившаяся ситуация объясняется и рядом изменений в стратегии предприятий.

В настоящее время международный частный сектор пытается провести реструктуризацию глобальных портфелей и избавиться от них и сократить долговые обязательства по проектам в ответ на усиление неприятия риска акционерами после 11 сентября, кризиса в Аргентине и банкротства корпораций. Однако пока не найден ответ на вопрос о том, как решать проблему цикличности доходов. На развитие сектора имеется только ограниченное финансирование Всемирного банка (960 млн долл. США в течение следующих трех лет, выделяемое МБРР и МАР) и других доноров. В связи с этим потребуется сделать финансирование значительно более избирательным и адресным и серьезно улучшить координацию между основными донорами и МФИ.

Более того, «легкие» инвестиционные возможности уже были использованы, и, как представляется, частный сектор почти исчерпал рынки с приемлемым уровнем риска. Последние несколько лет упор на рынке делается на крупные города. Частные инвесторы считают малые города и сельскую местность менее привлекательными для инвестиций и вместо этого сосредотачивают свое внимание на эксплуатации, завися в том, что касается финансирования, от доноров и/или МФИ.

Частный сектор считает концессии в странах ВЕКЦА весьма маловероятными, и даже на договоры аренды (*Lease, Affermage*) аппетит весьма ограничен. Véolia Water стал одним из немногих частных операторов, который в своем годовом отчете за 2003 год назвал договоры аренды привилегированным (предпочтительным) договорным механизмом в Восточной Европе. Контракты на управление считаются в настоящее время самым безопасным способом вхождения на новые рынки.

Диапазон контрактов на оказание услуг и управление, по которым частная компания эксплуатирует активы от имени местного органа власти, которому они принадлежат, варьируется от водоподготовки и распределения воды до планирования и восстановления основных фондов, и оказания услуг потребителям. Таким образом, частный сектор берет на себя полную ответственность – по краткосрочному договору – за выполнение конкретного задания, например, установку приборов учета, ремонт труб или сбор платежей по счетам - за фиксированную или сдельную плату. Контрактами на оказание услуг (*service contracts*) не предусматривается совместное участие в рисках частным и государственным секторами, даже если вознаграждение выплачивается частному сектору исходя из полученных результатов.

Такая форма УЧС представляется особенно целесообразной в тех случаях, когда частный сектор не намерен принимать какие-либо риски, а тарифы не покрывают затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, так как вознаграждение, выплачиваемое частному сектору, не зависит от тарифов. Местные органы власти получают выгоду от использования технического и операционного экспертного потенциала частного сектора без установления *долгосрочных* отношений с ним и без передачи права собственности на основные фонды.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МНОГОЛЕТНЕЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ – ИНСТРУМЕНТ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫЙ ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Многолетние инвестиционные планы (МИП) для муниципальной инфраструктуры призваны повысить финансовую прочность и кредитоспособность муниципалитетов путем более рационального и долгосрочного управления местными бюджетами капиталовложений и операционными бюджетами. Опыт и ноу-хау, полученные в результате осуществления пилотных проектов в рамках Программы муниципальных финансов на 2001-2003 годы СРГ по реализации ПДОС при поддержке Дании, Соединенного Королевства и Норвегии, в настоящее время распространяются в России и Украине при помощи местных экспертов и консалтинговых компаний.

МИП представляет собой рациональный, основанный на правилах подход к планированию инвестиций местными органами власти, поддерживаемый программным обеспечением по финансовому планированию и интегрированный в национальные бюджетные кодексы.

Исходя из результатов этих демонстрационных проектов, разработан набор инструментов для многолетнего планирования инвестиций в муниципалитетах, который включает в себя руководящие принципы, указания, прикладные программы, типовые документы и административные процедуры. Посредством деятельности по распространению результатов работы по этому контракту ноу-хау донесено до более широкой аудитории в России и Украине, где региональные и местные органы власти заинтересованы в надежном управлении и планировании инвестиций для повышения качества услуг, в том числе инфраструктуры ВКХ и природоохранной инфраструктуры. Более широкое распространение инструментов, в том числе модели МИП (многолетнего инвестиционного плана), поможет региональным органам власти регулировать межгосударственные трансферты, необходимые для капиталовложений, эксплуатации и технического обслуживания, равно как и в природоохранных целях.

Если говорить в общем, типичный тренинг по модели включает в себя презентацию модели, обсуждение концепции и методологии составления многолетнего инвестиционного плана, причин его внедрения, выгод, связанных с его внедрением, и примеры из опыта Российской Федерации, Украины, Польши и Соединенных Штатов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТОВ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ ДОСТИЖЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Сфера охвата проекта

- Определение четких целей контракта и обязанностей по нему посредством (1) процесса диалога между Подрядчиком и Нанимающей стороной; и (2) осуществления соответствующего и достаточного процесса надлежащей оценки сложившейся ситуации, с тем чтобы стороны были осведомлены обо всех деталях и информации, которые могут повлиять на эффективное развитие водохозяйственного предприятия и затронуть его; четкое определение зоны обслуживания, охватываемой Подрядчиком, для нахождения соответствующего баланса между доходами Подрядчика и общим качеством услуг, оказываемых населению на обслуживаемой территории;
- срок действия контракта, предусматривающего достижение определенных результатов, должен считаться не его жестким условием, а скорее результатом, зависящим от целей заключаемого контракта; и
- положения о досрочном прекращении действия контракта должны включаться в контракт, предусматривающий достижение определенных результатов, с тем чтобы обеспечить своевременное и эффективное развитие водохозяйственного предприятия.

Правовая и институциональная основа

- Изучение существующей правовой основы в том, что касается эксплуатации водохозяйственного предприятия, для внедрения договорного механизма, целесообразного для него, или, в качестве альтернативы, внесение изменений в правовую основу, которые позволят внедрить желаемый договорной механизм; и
- анализ и возможное изменение институциональной основы, так как Нанимающая сторона будет играть роль не непосредственно поставщика услуг, а органа, который осуществляет мониторинг и для которого должны быть созданы достаточные возможности в области регулирования и мониторинга.

Показатели результативности

- В показателях результативности должно учитываться текущее состояние водохозяйственного предприятия для установления достижимых уровней результативности и создания показателей результативности, сосредоточенных на аспектах, наиболее важных для развития и улучшения состояния водохозяйственного предприятия;
- в связи с показателями результативности должны рассматриваться другие элементы, такие как важность соответствующей эффективной системы мониторинга, включение механизма пересмотра показателей результативности и изменение и приостановка обязательных уровней результативности.

Тарифы и финансовые обязательства Нанимающей стороны

- Механизм установления тарифов следует создавать с большой осторожностью, так как в подавляющем большинстве случаев тарифы служат важнейшим источником доходов для водохозяйственного предприятия. Установление тарифов – это деликатная и сложная операция в связи с тем, что при этом должен учитываться ряд вопросов, таких как финансовая жизнеспособность водохозяйственного предприятия, социальные цели и экономическая эффективность предприятия, в увязке с тем фактом, что тарифы, получаемые Подрядчиком, должны, по меньшей мере, покрывать все затраты предприятия на эксплуатацию и техническое обслуживание, чтобы обеспечить эффективное оказание услуг, отвечающих требованиям, и сохранение стоимости основных средств инфраструктуры;
- в связи с водохозяйственными предприятиями, тарифы, которые основываются на механизме перекрестных субсидий (который позволяет определенным потребителям платить значительно меньше среднего тарифа, тогда как другие потребители платят больше среднего тарифа, чтобы уравновесить общие доходы, получаемые предприятием), рассмотрение этого механизма сыграет решающую роль при обсуждении и создании договорного механизма, предусматривающего достижение определенных результатов;
- стороне, принимающей риск сбора платежей, должно быть разрешено принимать соответствующие меры для получения платежей с потребителей;
- что касается показателей результативности, которых должен достичь Подрядчик, положения контракта, предусматривающего достижение определенных результатов, в отношении тарифов должны включать механизмы пересмотра, с тем чтобы уровень тарифов постоянно позволял водохозяйственному предприятию достаточно развиваться; и
- Нанимающая сторона иногда отвечает за полное или частичное финансирование капиталовложений, связанных с водохозяйственным предприятием, и положениями контракта должны быть четко установлены обязательства Нанимающей стороны в этой связи.

Финансовые взыскания, вознаграждения и стимулы

- Финансовые санкции в контракте, предусматривающем достижение определенных результатов, представляют собой меры по страхованию в том, что касается достижения Подрядчиком уровня услуг, но их следует очень осторожно использовать в договорах с водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА, так как подобные санкции могут непосредственно повлиять на общее финансовое положение предприятия и, следовательно, на условия его эксплуатации, которые, вероятнее всего, и так ненадежны;
- вознаграждения и стимулы в контракте, предусматривающем достижение определенных результатов, дополняют санкции, так как они тоже нацелены на оказание влияния на результаты работы Подрядчика. Однако вознаграждения и стимулы следует предусматривать весьма осторожно: если предприятие эксплуатируется государственным Подрядчиком, подобные финансовые стимулы должны привязываться только к результатам работы отдельных лиц, осуществляющих управление предприятием и его эксплуатацию.

Мониторинг

- Мониторинг является весьма важным элементом контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, так как он позволяет сторонам определять, выполняются ли они свои обязательства, и оценивать результаты выполнения их обязательств, исходя из чего стороны решают, приносит ли им выгоду контракт, предусматривающий достижение определенных результатов, и способствует ли он развитию водохозяйственного предприятия.

Обеспечение исполнения контрактов/механизмы разрешения конфликтов

- Порядок урегулирования споров должен предусматриваться контрактом, так как это способствует более эффективному и экономичному разрешению споров по контракту как альтернативе судебным процедурам. Какой бы механизм ни был выбран сторонами для разрешения потенциальных конфликтов, этот механизм всегда должен быть направлен на оперативное, эффективное и беспристрастное разрешение конфликтов, с тем чтобы помехи для работы предприятия – которое должно продолжать оказывать услуги водоснабжения населению – были минимальными;
- в «Руководящих принципах» обсуждаются судебные, квазисудебные и административные, арбитражные и необязательные механизмы урегулирования споров, которыми располагают стороны по контракту, предусматривающему достижение определенных результатов.

Риски

- Распределение рисков является важной составляющей любого контракта в секторе водного хозяйства: вопрос о том, кто примет на себя риски, связанные с оказанием услуг и строительством/восстановлением, эксплуатацией и техническим обслуживанием объектов водного хозяйства, зачастую является главным в контракте, предусматривающем достижение определенных результатов, в секторе водного хозяйства, особенно когда Нанимающей стороной выступает государственная организация, деятельность которой, таким образом, подлежит общественной оценке;
- В руководящих принципах анализируются следующие основные риски, которые должны учитываться в контрактах, предусматривающих достижение определенных результатов: операционные риски и риски, связанные с техническим обслуживанием, политические риски, регулятивные риски и риски неполучения доходов;
- Логично, что с повышением риска, передаваемого Нанимающей стороной Подрядчику, Подрядчик потребует более высокое финансовое вознаграждение.

Затраты

- На этапе ведения переговоров и разработки контракта сторонам всегда следует учитывать фактические и потенциальные затраты, непосредственно и косвенно связанные с заключением контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, так как такие затраты зачастую неизбежны и носят разносторонний характер;
- органу публичной власти, который рассматривает возможность реформирования водохозяйственного предприятия и желает внедрить контракт, предусматривающий достижение определенных результатов, следует рассмотреть возможность найма квалифицированных консультантов по техническим, финансовым и правовым вопросам для проведения тщательного анализа сети и, возможно, устранения или, по меньшей мере, смягчения будущих затрат.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (ИФПВП) И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

ИФПВП имеет своей целью внедрение водохозяйственными предприятиями методологии финансового планирования, которая должна ускорить достижение ими операционной и финансовой устойчивости, помогая им рационализировать процесс принятия решений по капиталовложениям, отслеживать общие результаты своей работы и повысить как уровень, так и качество взаимодействия с муниципалитетами, особенно в том, что касается уровня тарифов, капиталовложений и потребностей в финансировании.

Обоснование применения подобного механизма можно кратко изложить следующим образом:

- водохозяйственные предприятия в странах ВЕКЦА, как правило, не оценивают надлежащим образом свои потребности с точки зрения капитальных расходов и технического обслуживания, не говоря уже о долгосрочном планировании;
- инвестиции – при наличии таковых – как правило, определяются и финансируются местными органами власти, при этом (1) водохозяйственные предприятия проводят анализ приоритетов только в отдельных случаях и не проводят анализа затрат и выгод; и (2) слабо учитываются последствия уровня тарифов, что ведет к неэффективному использованию ограниченных ресурсов;
- центральные правительства и местные органы власти, как правило, устанавливают тарифы независимо от планируемого уровня затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание и капиталовложения, и обычно пересматривают их с нерегулярными промежутками;
- персонал водохозяйственных предприятий не владеет инструментами финансового планирования и не имеет подготовки для получения и анализа соответствующей информации, помогающей рационализировать процесс принятия решений на уровне муниципалитетов; в результате, водохозяйственные предприятия не имеют возможности оказывать влияние на свое дальнейшее развитие;
- в таких условиях невозможно добиться операционной и финансовой устойчивости водохозяйственных предприятий в странах ВЕКЦА, а инфраструктура водного хозяйства продолжает деградировать, что имеет потенциально тяжелые последствия для окружающей среды, здоровья и благосостояния.

Проект ИФПВП, являющийся частью компонента «Реформа сектора городского водного хозяйства» Программы работ СРГ по реализации ПДОС, будет способствовать «улучшению управления инфраструктурой муниципального водоснабжения и канализации» и «обеспечению финансовой жизнеспособности водохозяйственных предприятий» - в соответствии с целями, определенными в Экологической стратегии для стран ВЕКЦА на пятой Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в 2003 году в Киеве.

Общая стратегическая цель и конкретные цели

Конечная цель ИФПВП – помочь водохозяйственным предприятиям в регионе ВЕКЦА достичь операционной и финансовой устойчивости, дав им возможность (1) рационализировать порядок разработки программ капитальных вложений; (2) определить условия, при которых объемы и источники финансирования будут сбалансированы с потребностями по направлениям использования средств; (3) улучшить мониторинг общих результатов своей работы путем анализа показателей результативности, рассчитываемых этим инструментом; и (4) в долгосрочной перспективе, в конечном итоге, привлекать финансирование самостоятельно.

Конкретные цели Проекта ИФПВП перечислены ниже:

1. помочь водохозяйственным предприятиям **улучшить свое финансовое положение путем внедрения надежного среднесрочного финансового планирования;**
2. улучшить **процесс принятия ими инвестиционных решений**, дав им возможность оценивать сравнительные преимущества каждой предлагаемой инвестиции и проекта при помощи ряда критериев (операционных, финансовых, экологических, социальных, уровня обслуживания потребителей и т.д.);
3. способствовать **улучшению их операционных результатов** путем (1) систематического отслеживания потенциальных источников экономии (например, более энергоэффективное оборудование), (2) более реалистичной оценки спроса на воду (предвосхищения роста контингента потребителей, прогнозирования водопотребления на основе количества работающих приборов учета, сокращения утечек посредством плановых инвестиций/ремонта и т.д.); и (3) более точной оценки собираемости платежей;
4. улучшить и перейти на более систематическое взаимодействие и информационный обмен с муниципалитетами с использованием результатов применения данного инструмента для (1) разработки среднесрочных **программ капитальных расходов и технического обслуживания и ремонта**, чаще всего финансируемых муниципалитетом, (2) определения уровней **тарифов** на кратко- и среднесрочные периоды, (3) определения уровня операционных субсидий (направленных, например, на выплату компенсаций предприятиям за финансово неблагоприятные решения, навязанные муниципалитетами) и (4) определения **размера финансирования, которое должно быть обеспечено** муниципалитетом исходя из рассматриваемой программы капитальных расходов.

ИФПВП, который в настоящее время проходит апробацию на Бишкекском водоканале, после завершения его разработки, станет общедоступным, то есть муниципалитеты и водоканалы стран ВЕКЦА и доноры смогут получить это инструмент свободно и безвозмездно.