

For Official Use

ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)11



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

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

Elements for Draft Joint Statement by Participants at the Yerevan Ministerial Conference on...

RUSSIAN TRANSLATION

5-6 June 2005

**ENV/EPOC/EAP/WSS(2005)11
For Official Use**

Russian - Or. English

Элементы проекта совместного заявления участников Ереванской конференции на уровне министров ..¹

1. Мы собрались 17-18 ноября 2005 года в Ереване (Армения) для того, чтобы оценить прогресс в реформировании сектора водоснабжения и канализации (ВиК) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Прошло пять лет с тех пор, как мы встречались в Алматы (Казахстан) для обсуждения этих вопросов. Тогда мы приняли набор *Руководящих принципов* для направления нашей деятельности по реформированию сектора водоснабжения и канализации, которые служат ориентиром для нашей нынешней встречи.
2. Мы благодарны правительству Армении за активную поддержку, оказанную в проведении Конференции, и гостеприимство, оказанное его участникам.
3. Мы приветствуем активное участие в конференции неправительственных организаций (НПО) и частного сектора и разработанную ими документацию.
4. Как показывают рассмотренные нами данные и материалы, после Алматинской конференции 2000 года ситуация в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА не улучшилась заметно и по-прежнему является неустойчивой. Состояние инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в странах ВЕКЦА с тех пор еще более ухудшилось и по-прежнему является критическим, что создает серьезный риск для здоровья населения, водных экосистем и экономического развития. Во многих странах ВЕКЦА были начаты важные реформы, результаты пока еще только ожидаются. После встречи в Алматы появился ряд позитивных примеров и инструментов в поддержку реформы ВКХ в регионе ВЕКЦА. В настоящий момент главная задача состоит в разработке надежных мер политики и создании институтов для тиражирования этих позитивных примеров, подготовки кадров и оказания иной поддержки для реализации мер политики и применения этих инструментов. Для этого потребуется политическая приверженность реформе, привлечение дополнительных финансовых ресурсов и развитие управленческого потенциала.

Оценка прогресса

5. Охват городского населения услугами централизованного водоснабжения в странах ВЕКЦА остается высоким. По некоторым показателям наблюдаются позитивные изменения, например, практически во всех странах значительно вырос охват приборами учета воды, сокращаются уровни водопотребления, и возросла собираемость платежей за услуги ВиК.
6. Однако этих позитивных изменений недостаточно для того, чтобы обратить вспять в целом негативную тенденцию. 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. Основные финансовые показатели значительно не улучшились: тарифы, как правило, не покрывают операционных затрат, не говоря уже о затратах на техническое обслуживание и капитальных затратах.
7. Отсутствуют признаки того, что дальнейшая деградация сектора водного хозяйства стран ВЕКЦА замедляется, или что в ближайшем будущем эта тенденция будет обращена вспять. Это имеет серьезные последствия для здоровья населения, окружающей среды и экономического развития в регионе. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в регионе ЕЭК

¹ Будут определены участвующие страны, институты и заинтересованные стороны.

более 13 000 детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от плохого состояния воды, вероятно, большинство из них – в регионе ВЕКЦА.

8. Учитывая эти тенденции, маловероятно, что Цели развития в начале нового тысячелетия (ЦРТ), связанные с водой, будут достигнуты к 2015 году². Тем не менее, официальная статистика и результаты анализа рисуют чрезмерно оптимистичную картину прогресса в этом направлении. Крайне необходимо улучшить методологию и сбор данных, не в последнюю очередь для того, чтобы создать более достоверную основу для установления приоритетов и разработки стратегии развития с упором на достижение ЦРТ.

9. Хотя общая тенденция в целом одинакова во всем регионе ВЕКЦА, состояние услуг ВиК и их неблагоприятное воздействие весьма разнятся. Некоторые позитивные достижения отмечаются в некоторых столицах и крупных городах, тогда как в малых и средних городах ситуация намного хуже. Во многих сельских районах предоставление услуг централизованного водоснабжения прекратилось после распада системы колхозов и совхозов в 1990-е годы. Тридцать шесть процентов населения стран ВЕКЦА для села, чтобы достигнуть ЦРТ, связанных с водой. В более общем плане ситуация в беднейших странах ВЕКЦА значительно хуже, чем в более благополучных государствах, особенно в том, что касается качества воды и его воздействия на здоровье населения.

10. 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, многие из которых соответствуют Алматинским руководящим принципам. В частности, центральные правительства улучшили институциональную структуру водного хозяйства и разработали рамочное законодательство, с тем чтобы эффективнее направлять основных действующих лиц на местном уровне, главным образом в вопросе установления тарифов. Требуется прилагать постоянные активные усилия, с тем чтобы эти реформы были реализованы и привели к улучшению услуг ВиК.

Финансирование услуг водного хозяйства и социальные последствия тарифной реформы

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

12. В настоящее время от 50 до 90 процентов доходов водохозяйственных предприятий составляют платежи потребителей услуг ВиК; остальные доходы поступают главным образом из государственных и местных бюджетов. В некоторых странах тарифы на 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 не позволяет достичь финансовой устойчивости. После повышения тарифов водопотребление упало, но качество услуг – за некоторыми редкими исключениями – не улучшился.

13. В этих обстоятельствах большинство водохозяйственных предприятий региона снижает качество оказываемых услуг, с тем чтобы экономить на дорогостоящих ресурсах, таких как

² ЦРТ, связанные с водой, состоят в сокращении вдвое к 2015 году доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и основной канализации.

энергоресурсы и химические реагенты для водоподготовки. В результате, многие водоканалы неспособны осуществлять надлежащее содержание и техническое обслуживание основных фондов, что еще более ускоряет деградацию инфраструктуры. В ВКХ многих стран ВЕКЦА сложился своего рода порочный круг финансовой неустойчивости и ухудшающихся услуг. Крайне необходимо принять меры, которые позволят разорвать этот порочный круг и будут содействовать финансовой устойчивости сектора и повышению качества оказываемых услуг.

14. По оценкам, для надлежащего обслуживания и обновления инфраструктуры ВКХ потребуется дополнительное финансирование в размере от 15 до 34 долл. США на душу населения в год, а всего для достижения ЦРТ, связанных с водой, в странах ВЕКЦА – около 7 млрд. евро, что приблизительно вдвое превышает финансирование, имеющееся в настоящее время.

15. Нет простых способов решения финансовых задач. Страны ВЕКЦА должны будут сочетать все источники финансирования для усиления синергизма, избегая вытеснения других источников и добиваясь наибольшего объема финансирования. Финансовые стратегии, разработанные в процессе сотрудничества с участием министерств финансов, экономики, охраны окружающей среды и других министерств, отвечающих за ВКХ, служат целесообразным способом решения этой задачи.

16. Платежи за пользование услугами ВиК будут оставаться главным источником финансирования, особенно затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание. Во многих странах ВЕКЦА имеются возможности для дальнейшего совершенствования выставления счетов и повышения тарифов в пределах их приемлемости для населения. Однако также следует соответствующим образом позаботиться о том, чтобы малоимущие и социально незащищенные домашние хозяйства имели достаточный доступ, по меньшей мере, к минимальному объему услуг ВиК. Как правило, это обеспечивается посредством системы блочных тарифов и механизмов социальной защиты. Кроме того, следует преодолеть политическое сопротивление повышению тарифов, например, возложив ответственность за финансовые последствия подобных решений на лиц, принимающих такие решения.

17. Государственные и местные бюджеты также будут играть весьма важную роль в большинстве стран, особенно как источник финансирования капитальных затрат в ВКХ. Следует усилить стратегический характер их использования для достижения целей государственной политики, привлечения других источников финансирования и снижения рисков, связанных с другими формами финансирования. Вместе с тем, следует избегать «вытеснения» других источников финансирования, что ведет к зависимости от бюджетного субсидирования и препятствует важным реформам.

18. Внутренние ресурсы стран будут преобладающим источником финансирования, хотя иностранная помощь может играть важную роль в более бедных странах ВЕКЦА. Имеется потенциал для увеличения потоков официальной помощи на цели развития (ОПР) в ВКХ стран ВЕКЦА: ОПР, выделяемая региону ВЕКЦА на эту цель, ниже, чем в других сопоставимых регионах; перед странами ВЕКЦА стоят сложные задачи достижения ЦРТ, связанных с водой; и принятая ЕС новая политика для стран-соседей может создать возможности для усиления сотрудничества с некоторыми странами ВЕКЦА. Страны ВЕКЦА были бы лучше подготовлены к использованию этих возможностей, если бы они отдавали больший приоритет вопросам водного хозяйства в государственных стратегиях развития и осуществляли убедительные стратегии реформ.

19. Доступ к финансированию за счет займов как международных финансовых институтов (МФИ), так и отечественных финансовых рынков и рынков капитала может служить источником «авансового» финансирования инвестиций и позволяет распределять погашение в течение срока полезной службы инфраструктуры. Для большинства стран ВЕКЦА финансирование МФИ – более

реалистичный вариант. Однако для получения займов на обычных (не льготных) условиях, страны ВЕКЦА должны быть готовы и способны предоставлять суверенные гарантии, и/или МФИ – готовы предоставлять займы без суверенных гарантий. В обозримом будущем доступ к местным рынкам капитала и финансовым рынкам будет возможен только в некоторых более крупных и состоятельных странах, таких как Россия и Украина.

Роль центральных властей в поддержке оказания услуг водного хозяйства на муниципальном уровне

20. 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 нормативно-правовой, институциональной и финансовой основ и оказании целевой технической и финансовой поддержки, необходимой для улучшения услуг ВиК на местном уровне. Кроме того, центральные власти могут поддерживать развитие потенциала на местном уровне. Рекомендации в отношении центральных властей, содержащиеся в Алматинских руководящих принципах, по-прежнему актуальны, и мы призываем к их более активному применению.

21. Центральным властям следует делегировать ответственность за ВКХ на возможно более низкий уровень публичной власти, избежав при этом чрезмерной фрагментации инфраструктуры. Это также должно стимулировать местные органы власти (муниципалитеты) к сотрудничеству и координации деятельности для достижения экономии от увеличении масштаба инфраструктуры. 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 результативные и эффективные инвестиции, для чего часто требуется сотрудничество между муниципалитетами.

22. Трансферты из центрального бюджета региональным и местным бюджетам будут и далее играть важную роль в большинстве стран ВЕКЦА. Подобные трансферты должны быть тщательно продуманы, так как они влияют на оказание услуг ВиК. Как правило, трансферты не должны быть частью механизма регионального перераспределения ресурсов. Как правило, предпочтительно использовать обычные, а не целевые гранты, при условии, что они сопровождаются четкими критериями и условиями расходования средств.

23. Центральным властям следует децентрализовать обязанности в бюджетно-налоговой сфере в соответствии с потенциалом, целостностью и бюджетной дисциплиной региональных и местных органов власти.

Роль муниципалитетов и отношения между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями

24. Имеется ряд позитивных примеров принятия в муниципалитетах (например, Сургуте, Санкт-Петербурге и Ереване) планов с четкими целями и определением способов их достижения. Кроме того, некоторые муниципалитеты начали хорошо управлять своими финансами и стали достаточно кредитоспособными для принятия долговых обязательств в целях финансирования строительства и реабилитации инфраструктуры ВКХ. Однако эти случаи в большой мере являются исключением. Есть основания полагать, что медленное продвижение реформы на муниципальном уровне является единственным самым серьезным препятствием на пути улучшения услуг городского водоснабжения и канализации. Требуется огромные усилия для тиражирования и распространения

позитивного опыта муниципалитетов во всем регионе ВЕКЦА. Центральные правительства, доноры и МФИ играют в этой связи важную роль.

25. Местные органы публичной власти в странах ВЕКЦА должны обязаться

- 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
- стимулировать участие общественности в развитии и осуществлении этой деятельности

– и они нуждаются в поддержке по этим направлениям.

26. Следует ускорить реформы, направленные на разграничение и уточнение относительной роли местных органов власти и водохозяйственных предприятий. Во многих странах ВЕКЦА местные органы власти остаются фактическими поставщиками услуг и слишком активно участвуют в управлении водохозяйственными предприятиями. Следует шире использовать контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями для определения относительной роли и обязанностей эти двух сторон и создания системы стимулов, поощряющей надлежащие результаты работы предприятий.

27. Необходимо улучшать управление, организацию и потенциал водохозяйственных предприятий в рамках реформы на местном уровне. Участие частного сектора в эксплуатации водохозяйственных предприятий служит одним из способов достижения этой цели. Прогресс в этом отношении оказался не таким быстрым, как ожидалось в момент проведения Алматинской конференции. Для более активного участия частного сектора должны существовать четкие и стабильные условия работы и приниматься соответствующие меры по снижению риска. Кроме того, весьма важны соответствующие механизмы регулирования и консультации с общественностью. Мы с интересом отмечаем серьезное и растущее участие отечественных частных операторов в ВКХ России и с нетерпением ожидаем вынесения уроков из этого опыта.

Дальнейшие шаги

28. Алматинские руководящие принципы остаются целесообразной основой для реформы ВКХ в странах ВЕКЦА. Следует активизировать усилия по расширению и углублению реализации Руководящих принципов. Как показывают рассмотренные нами материалы и данные, сектору водного хозяйства следует отдавать больший приоритет с точки зрения экономического развития и снижения уровня бедности, что должно находить отражение в государственных стратегиях развития и бюджетах. Более последовательные и согласованные меры политики позволят тиражировать позитивные результаты, полученные до настоящего времени, и разорвать порочный круг финансовой неустойчивости и снижающегося качества оказываемых услуг. Это особенно справедливо на местном уровне. Весьма важно вовлечь в этот процесс заинтересованных сторон из негосударственного сектора.

29. Большой приоритет следует отдавать задачам, стоящим перед ВКХ в малых и средних городах, и в сельских поселениях. Разработка более эффективных стратегий и программ сельского водоснабжения и канализации будет особенно важна для достижения ЦРТ, связанных с водой, в регионе ВЕКЦА. Доноры, МФИ и международные организации должны помочь странам ВЕКЦА в определении приоритетов, поиске и реализации способов их достижения.

30. Дополнительные усилия наиболее целесообразны по следующим конкретным направлениям:

- улучшение методологии и сбора данных для создания достоверной основы для надежного планирования и принятия решений и разработки стратегий развития, в которых делается больший упор на достижение ЦРТ;
- усиление потенциала институтов, отвечающих за разработку и реализацию мер государственной и/или региональной политики в отношении сектора водоснабжения и канализации;
- сотрудничество между министерствами экономики, финансов, охраны окружающей среды и другими министерствами в разработке реалистичных стратегий финансирования для достижения целей государственной и/или региональной политики в отношении водного хозяйства, в том числе на уровне речных бассейнов; эти стратегии должны быть интегрированы в соответствующие общенациональные планы, например, планы экономического развития, снижения уровня бедности, управления речными бассейнами;
- разработка механизмов утверждения и корректировки тарифов с конечной целью полного возмещения затрат, с учетом того, что малоимущие и социально незащищенные домашние хозяйства должны иметь постоянный доступ к безопасной воде и базовым услугам канализации;
- стимулирование заключения между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями эффективных контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов;
- стимулирование эффективной и справедливой конкуренции при рассмотрении возможности участия частного сектора в эксплуатации водохозяйственных предприятий;
- усиление потенциала муниципалитетов и водохозяйственных предприятий в области стратегического и финансового планирования;
- усиление потенциала в сфере подготовки проектов в соответствии с международными стандартами, особенно на местном уровне - подготовку проектов, насколько это осуществимо, следует увязывать с реализацией национальных, региональных и местных стратегий;
- пересмотр норм качества воды, строительных и других норм, влияющих на инвестиционные затраты, и, при необходимости, приведение их в соответствие с международными стандартами;
- стимулирование закупки общестроительных работ, оборудования и услуг на конкурсной основе для более эффективного использования имеющихся ресурсов.