

Влияние децентрализации на сектор водоснабжения и водоотведения

Стефан Спек

Содержание

- A. Создание условий: изменение политики
- B. Анализ проблемы – раздробленность сектора водоснабжения и водоотведения: существует ли оптимальный размер водоканала?
- C. Решение проблемы раздробленности
- D. Межмуниципальное сотрудничество
- E. Преимущества и ограничения межмуниципального сотрудничества
- F. Резюме

Создание условий

Процесс децентрализации существенно изменил управление сектором водоснабжения и водоотведения и его работу
→ передача обязанностей, задач и активов!

Разные аспекты процесса децентрализации:

- **Административная децентрализация** – перераспределение полномочий и ответственности
- **Налогово-бюджетная децентрализация** – доходный потенциал
- **Децентрализация политики** – интеграция голоса граждан

Создание условий

- Децентрализация может повысить эффективность распределения и использования ресурсов.
- Органы государственного управления низшего уровня способны эффективно выполнять свои функции.
- Местное население интегрируется в процесс принятия решений, и повышается прозрачность и степень участия (принцип subsidiarности).

Но... процесс децентрализации обычно сопряжен с дроблением структуры отрасли водоснабжения и водоотведения.

Анализ проблемы: раздробленность сектора водоснабжения и водоотведения

Раздробленность сектора водоснабжения и водоотведения – малые водоканалы обслуживают небольшое количество домашних хозяйств

Проблемы, связанные с раздробленным сектором водоснабжения и водоотведения:

- **неэффективность оказываемых услуг** (что находит отражение в увеличении затрат)
- **ограниченный доступ к средствам для капиталовложений**

Но ...раздробленность (малые поставщики услуг водоснабжения и водоотведения) сама по себе – не препятствие для оказания эффективных услуг (например, сектор водоснабжения и водоотведения Австрии, Германии, Франции)

Анализ проблемы: каков оптимальный размер водоканала?

Публикации – единого ответа не существует – оптимальный размер определить невозможно, так как влияет слишком много факторов

- Исследование в Соединенном Королевстве: оптимальный размер – 400 000 подключенных домашних хозяйств
- Исследование в Германии: водоканал оптимального размера – около 66 000 жителей (18 500 подключений)
- Исследование в Японии показывает, что водоканал оптимального размера обслуживает 766 000 жителей

Необходимо учитывать множество факторов – некоторые из них можно адаптировать (политические, правовые, экономические, финансовые и т.д.), на другие повлиять нельзя (географические, гидрологические)

Решение проблемы раздробленности?

Налаживание межмуниципального сотрудничества (МС)

Основания для МС – зачем налаживать МС?

Прирост эффективности в разных сферах, таких как условия труда, финансовая и экономическая сферы, доступ к рынку капитала

Что мы подразумеваем под МС?

- В публикациях не существует единственного и общепринятого определения этого термина

Что подразумевается под межмуниципальным сотрудничеством?

МС: коммунальные услуги водоснабжения и водоотведения в муниципалитете оказывает не муниципалитет самостоятельно. Вместо этого единый оператор водоснабжения и водоотведения, созданный несколькими муниципалитетами, оказывает услуги водоснабжения и очистки сточных вод потребителям воды в этих муниципалитетах

Форма МС: исключительно межмуниципальное: только между муниципалитетами, а также между смешанными организациями (частными и государственными)

Основания для МС

Использование экономии от масштаба в секторе водоснабжения и водоотведения:

- институциональные вопросы (трудовые ресурсы – повышение уровня профессиональных знаний работников)
- операционные/финансовые аспекты (в сфере закупок, снижение транзакционных издержек)
- доступ к рынку капитала (повышение кредитоспособности)

Политические причины/факторы:

- Внутригосударственная система финансирования (предпочтение отдается МС – Австрия и Венгрия)
- Система финансирования ЕС

Положительный эффект/преимущества МС

- Укрепление сотрудничества между муниципалитетами может породить сотрудничество в сфере других коммунальных услуг
- Улучшение координации водоканалов и управления ими, так как проблемы недостаточного потенциала и компетенции на местном уровне решать легче
- Улучшение доступа к водным ресурсам в регионах, испытывающих дефицит водных ресурсов
- Доступ к финансированию и международным донорам
- Распределение затрат между высоко- и малозатратными зонами обслуживания
- Экономия от масштаба по функциям закупок и поддержки.

Ограничения/недостатки МС

- Отсутствие стимулов к совместному использованию воды; совместный доступ к воде приведет к увеличению тарифа для муниципалитетов, богатых природными ресурсами
- Более высокий риск для муниципалитетов в связи с совместными обязательствами по кредитам
- Отсутствие демократичной подотчетности
- Нежелание сравнительно малозатратных сообществ субсидировать более затратные сообщества
- Административные границы часто не совпадают с границами речного бассейна
- Требуется политическая воля на всех уровнях (центральном, региональном и местном)

Краткие выводы

Налаживание межмуниципального сотрудничества всегда связано с определенными преимуществами – будет достигнута экономия от масштаба!

Реализация других преимуществ принципиально зависит от специфики страны: например, МС может улучшить доступ к международному рынку капитала, но не привести автоматически к созданию благоприятных условий, поскольку это зависит и от кредитоспособности страны!

В финансовой/природоохранной/географической/гидрологической сферах имеется больше потенциальных преимуществ МС, чем потенциальных ограничений, по сравнению с политической/институциональной сферами, где имеется больше потенциальных ограничений.

Резюме

- Страны находятся на разных этапах процесса децентрализации
- Политический и исторический контекст: децентрализация в странах Западной Европы на протяжении веков является частью институциональной, правовой и административной основ по сравнению с ситуацией в Восточной Европе
- Большие различия в налаживании и развитии МС в секторе водоснабжения и водоотведения
- Обмен опытом между странами несколько затруднен

Краткие выводы

Политическая/институциональная сферы требуют особого внимания:

- Политические интересы и идеология не должны стоять во главе угла, когда на политической повестке дня – решение вопроса о налаживании межмуниципального сотрудничества!
- Пример: ограничение, связанное с тем, что налаживание межмуниципального сотрудничества в пределах административных границ может противоречить существующим географическим границам!

МС всегда связано с политической властью и ответственностью и требует отказа от них

Краткие выводы

Межмуниципальное сотрудничество в секторе водоснабжения и водоотведения может служить способом и стратегией эффективного оказания услуг водоснабжения и водоотведения, финансово приемлемых для потребителей

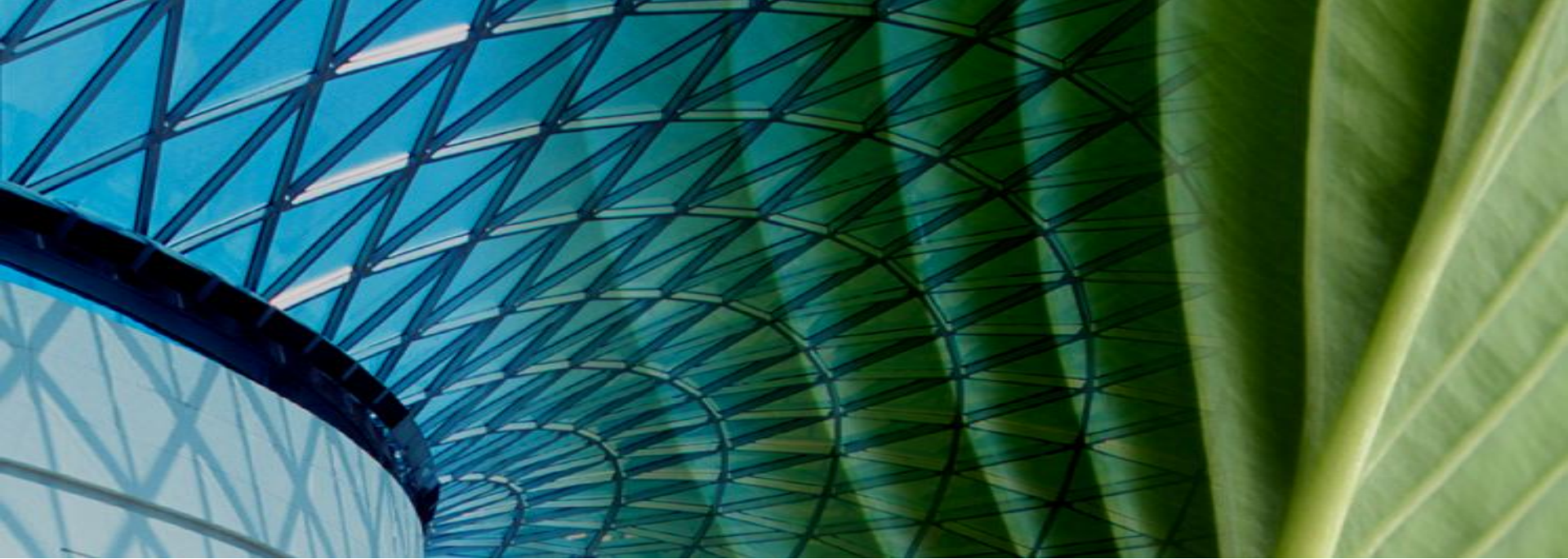
НО, несомненно, это не панацея от всех препятствий, с которыми сталкивается в настоящее время сектор водоснабжения и водоотведения

Типология МС

<p>Цели и движущие факторы в сфере:</p>					
<p>Политики (движущий фактор): решение о достижении предварительно поставленных целей</p>	<p>Движущие факторы: основание для налаживания МС? Каковы мотивы?</p> <p>Цели: МС с четко определенным намерением достигнуть предварительно поставленные цели! Какие цели можно поставить, исходя из опыта?</p> <p>Движущие факторы и цели могут частично совпадать – но они зависят от конъюнктуры (институциональной, правовой, экономической, политической и т.д.), преобладающей в соответствующей стране!</p>				
<p>Географии/экологии (движущий фактор) доступ к воде в регионах, испытывающих дефицит водных ресурсов</p>					
<p>Потенциала (движущий фактор): профессиональные кадры</p>					
<p>Финансов (движущий фактор/ цель): доступ к рынку капитала, фондам ЕС, частным операторам</p>					
<p>Экономики (движущий фактор/ цель): эффективность/экономия от масштаба – сокращение затрат</p>					
<p>Степень сотрудничества/передачи ответственности</p>	<p>МС на общенациональном уровне (ассоциация водного хозяйства – на добровольных началах)</p>		<p>МС отдельных сообществ (на добровольных началах)</p>		<p>Регионализация сектора ВСиВО (МС на региональном уровне - обязательное)</p>

Типология МС

Движущие факторы в сфере:					
Политики (решение о достижении предварительно поставленных целей)	Австрия – национальная ассоциация водного хозяйства (лобби, связи с общественностью, подготовка персонала)				Румыния – высокий приоритет
Географии/экологии (доступ к воде в регионах, испытывающих дефицит водных ресурсов)			Австрия – засушливые юго-восточные регионы		
Потенциала (профессиональные кадры)					
Финансов (доступ к рынку капитала, частным операторам и т.д.)					Румыния – высокий приоритет
Экономики (эффективность/экономия от масштаба – сокращение затрат)					Румыния – второстепенный приоритет
Степень сотрудничества/передачи ответственности	МС на общенац. уровне (ассоциация водного хозяйства – на добров. началах)	И т.д.	МС отдельных сообществ (на добровольных началах)	И т.д.	Регионализация сектора ВСиВО (МС на региональном уровне - обязательное)



Kommunalkredit Public Consulting GmbH

Stefan Speck

Türkenstraße 9, 1092 Vienna

Тел. +43 1 31631- 248

Факс +43 1 31631- 104

Эл. адрес: s.speck@kommunalkredit.at

www.publicconsulting.at

THE SPECIALIST IN PUBLIC CONSULTING

