

# СРГ ПДООС

## Документ 7

**Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС и Сетей Специальной рабочей группы по реализации ПДООС по финансированию природоохранной деятельности и по водоснабжению**

*29 марта – 1 апреля 2005 г., Кишинев, Молдова*

**ОБЗОРНЫЙ ДОКУМЕНТ: Ход осуществления АЛМАТИНСКИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕКТОРА ГОРОДСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ ВЕКЦА**

*Участникам предлагается принять настоящий документ к сведению и высказать свои замечания относительно его содержания. В частности, участникам предлагается высказать мнение об основных идеях, содержащихся в документе, и особо выделить любые примеры институциональных и правовых реформ, осуществляемых в странах, которые они хотели бы предложить Секретариату для включения в документ, когда он будет перерабатываться в полный развернутый текст.*

*ПРЕДЛАГАЕТСЯ: Принять к сведению и обсудить.*

## **1. Цели дискуссии**

На встрече в Алматы в октябре 2000 года министрами экономики, финансов и окружающей среды стран ВЕКЦА были приняты "Руководящие принципы реформирования сектора водоснабжения и канализации". Они поручили Специальной рабочей группе ПДООС контролировать осуществление этих Руководящих принципов и не позже 2005 года организовать дополнительную конференцию для обсуждения хода осуществления Руководящих принципов. Целью доклада, краткое описание которого содержится в настоящем документе, является выполнение данного поручения и представление объективного описания положения дел в секторе водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА, а также определение ключевых областей, в которых был достигнут прогресс в осуществлении Руководящих принципов, и областей, в которых для их осуществления необходимы дополнительные меры. Секретариатом Специальной рабочей группы будет подготовлен информационно-аналитический документ, который будет взят за основу для обсуждения министрами этого вопроса. Он будет представлен на второй подготовительной встрече в Лондоне 6 июня.

## **2. К истории вопроса**

Процесс реформирования сектора городского водоснабжения в регионе ВЕКЦА начался в конце 90-х годов. Первыми шагами стали децентрализация сектора водоснабжения и превращение коммунальных предприятий водоснабжения в муниципальные коммунальные предприятия. Эти меры осуществлялись без необходимого реформирования системы тарификации и институциональной структуры предприятий. Старое понимание водоснабжения как исключительно социальной услуги было отброшено, прямые субсидии коммунальных предприятий водоснабжения были постепенно прекращены, и ожидалось, что данные предприятия начнут функционировать как компании, работающие по принципу самофинансирования. К моменту проведения в Алматы Конференции министров оказалось, что эта "шоковая терапия" в основном не оправдала себя, и данный сектор оказался в довольно плачевном состоянии. Руководящими принципами, принятыми на конференции в Алматы, были определены рекомендации по проведению реформ в четырех ключевых областях: постановка стратегических задач, реформирование организаций и уточнение их роли и функций, создание основы для финансовой устойчивости и содействие повышению организационно-технического уровня и рациональному с точки зрения затрат и выгод использованию ресурсов.

### ***2.1 Положение сектора водоснабжения и канализации в настоящее время***

Работа по пропаганде и внедрению показателей эффективности функционирования коммунального предприятия водоснабжения для мониторинга и управления данным сектором, проделанная Специальной рабочей группой ПДООС, показывает, что пока ситуация коренным образом не изменилась. В то время как процент подключения к инфраструктуре водоснабжения и канализации остается очень высоким по сравнению со

странами в других регионах с таким же уровнем ВВП на душу населения, качество предоставляемых услуг водоснабжения осталось очень низким по причине продолжающегося ухудшения состояния инфраструктуры.

- Объем неучтенной воды во многих странах ВЕКЦА близок или превышает 50%, что значительно выше данного показателя в ОЭСР, составляющего примерно 20%
- Бесперебойность обслуживания, то есть количество часов в день, когда доступны услуги водоснабжения, застряла в большинстве стран на уровне в среднем менее 20 часов, а в Армении может падать в среднем до 7 часов в день
- В некоторых странах значительно выросло число прорывов труб, что указывает на продолжающееся разрушение водопроводных сетей. В других странах региона число прорывов остается на стабильном, но все же очень высоком по сравнению с показателями ОЭСР уровне. Подобная ситуация наблюдается и в отношении засорения системы канализации.
- Уровень окупаемости затрат (возмещение затрат на эксплуатацию и обслуживание) во многих случаях упал и обычно составляет намного менее 100%

Последствием этого стало дальнейшее ухудшение качества воды, поставляемой потребителям, что вынуждает многих кипятить воду для питья или использовать иные способы ее очищения. Эти данные подтверждаются и индикаторами ВОЗ по болезням, передаваемым с водой, которые стабильно намного превышают аналогичные показатели в странах ОЭСР, несмотря на слабо позитивную тенденцию изменения некоторых из них. В странах региона имеется множество не подтвержденной документально информации о вспышках среди населения болезней, причиной которых стала загрязненная вода.

В то же время имеют место и несколько более обнадеживающих изменений в показателях функционирования коммунальных предприятий, в основном относящихся к мерам, направленным на повышение организационно-технического уровня предприятий водоснабжения:

- Во многих странах ВЕКЦА значительно снизился уровень производства и потребления воды, несмотря на то, что уровень среднего потребления воды на душу населения остается выше, чем во многих странах ОЭСР. Причиной этого снижения стал резкий рост использования счетчиков воды, которыми в 4 странах ВЕКЦА оснащены около пятидесяти и более процентов потребителей.
- Также повысилась эффективность взимания платы по выставленным счетам (выражающаяся как средний период сбора платежей). По меньшей мере в трех странах ВЕКЦА она приближается к показателям ОЭСР, в то время как еще в трех странах наблюдается тенденция в этом же направлении.

## ***2.2 Правовые и структурные реформы, проведенные после конференции в Алматы***

Хотя ситуация в секторе городского водоснабжения все еще вызывает беспокойство, в особенности с точки зрения ее социальных, медико-санитарных и природоохранных последствий, вступили в силу или в ближайшее время будут реализованы определенные инициативы в области правовых и институциональных реформ, которые могут содействовать созданию базы для

дальнейшего улучшения ситуации. В то же время существует целый ряд важных сфер осуществления правовых и структурных реформ, в которых необходимо предпринять дополнительные и значительные усилия. Ниже указаны некоторые из ключевых сфер осуществления реформ, определенных Руководящими принципами, а также сделана попытка обобщить данную ситуацию в регионе и связанные с ней основные выводы. Здесь излагаются основные идеи, а в полном варианте доклада будут содержаться различные конкретные примеры, иллюстрирующие высказываемые утверждения.

## **2.2.1 Постановка стратегических задач**

В нескольких странах ВЕКЦА реформирование сектора водоснабжения и канализации является неотъемлемой частью более широкого комплекса реформ жилищно-коммунального хозяйства. Эти комплексы реформ обычно соответствуют рекомендациям, изложенным в Алматинских руководящих принципах, однако их осуществление, особенно на местном уровне, обычно проходит крайне медленно.

Правительства нескольких стран и областей ВЕКЦА разрабатывают финансовые стратегии для сектора водоснабжения и канализации. Это помогло постановке реалистичных задач в области развития инфраструктуры, а также определить финансовые и социальные проблемы, связанные с осуществлением этих задач. Главная проблема заключается в воплощении этих анализов в процесс планирования национального бюджета, а также в процесс стратегического планирования водных ресурсов, обычно осуществляемый на уровне речных бассейнов. В настоящее время Армения при поддержке правительства Соединенного Королевства и Специальной рабочей группы ПДООС собирается начать включение результатов стратегии финансирования, которую они разработали, в процесс планирования бюджета.

## **2.2.2 Реформирование организаций и уточнение их роли и функций**

Улучшений в области организационной и финансовой независимости коммунальных предприятий водоснабжения пока мало. Подавляющее большинство коммунальных предприятий водоснабжения в странах ВЕКЦА до сих пор управляются муниципалитетами как бюджетные организации, и лишь очень небольшое количество предприятий добилось четкого распределения соответствующих функций и обязанностей между собой и муниципалитетами, а также определили целевые показатели собственной эффективности. Во многих случаях отсутствуют инвентарные списки установок и оборудования, и неясно, кто является их собственником. Это приводит к тому, что коммунальные предприятия фактически не обладают автономией в отношениях с муниципальной администрацией, и возможностей как-либо улучшить их функционирование практически нет.

В большинстве стран ВЕКЦА частный сектор по-прежнему играет весьма незначительную роль. В нескольких странах эта ситуация с недавнего времени изменилась, в частности, в Российской Федерации, где предприятия отечественного частного сектора заключили серию краткосрочных договоров аренды, что позволяет им теперь обслуживать 8% городского населения России.

Практически во всех случаях собственниками инфраструктуры остаются муниципалитеты, а частный сектор лишь эксплуатирует ее. В то время как еще слишком рано говорить, что подобные партнерства государства и частных предприятий дадут позитивные результаты для потребителей воды, уже сейчас очевидно, что способы заключения таких сделок и подготовленные контракты часто не соответствуют передовой международной практике. Более того, существующая в настоящее время в Российской Федерации законодательная база затрудняет заключение долгосрочных соглашений и тем самым препятствует осуществлению частными компаниями каких-либо значительных инвестиций в этот сектор.

Ряд стран предприняли шаги по передаче бремени осуществления мер по социальной защите от коммунальных предприятий государству, главным образом путем монетизации льгот, то есть путем замещения бесплатных услуг и услуг по льготным ценам переводами денег на счета льготников. В некоторых случаях эти меры натолкнулись на сопротивление со стороны заинтересованной части населения, и уверенности в успешном доведении этих реформ до конца нет. В более общем контексте, механизмы и уровни целевой социальной поддержки обычно недостаточны и должны быть пересмотрены.

### **2.2.3. Установление основы финансовой стабильности**

Финансовое положение сектора водоснабжение по-прежнему шатко, и об этом свидетельствует низкий уровень инвестиций, получаемых данным сектором как из государственного бюджета, так и от МФУ и частных инвесторов. Существуют, однако, и исключения из этого правила, что демонстрируют недавние успехи ЕБРР в расширении своего портфеля займов на российский сектор муниципальных услуг, где банк предоставляет ссуды в местной валюте и осуществляет сделки под субсуверенные гарантии.

В ряде стран ВЕКЦА было разработано и принято национальное законодательство в области тарифов на воду. Данное законодательство направлено на ликвидацию перекрестного субсидирования и построение правовой базы, способствующей укреплению финансовой устойчивости сектора водоснабжения (то есть путем введения принципа полного возмещения расходов). Это пока еще не привело к ликвидации перекрестного субсидирования и к настоящей деполитизации процесса установления тарифов. В итоге финансовое положение коммунальных предприятий водоснабжения пока не улучшается.

В некоторых странах ведется разработка мер по решению проблемы задолженностей перед коммунальными предприятиями водоснабжения, а также были подготовлены проекты законов, которые позволят реструктуризировать или погасить эти задолженности. В то время как в одних странах (например, в Армении) эти меры оказались успешными, в других странах они не дали ожидаемых результатов. Однако в целом видно, что во многих странах рост задолженности замедлился, что в какой-то мере можно объяснить тем фактом, что бюджетные организации начали выплачивать долги, и была по существу проведена выплата субсидий, предназначенных для компенсации социальных услуг, предоставляемых коммунальными предприятиями (то есть более низкие тарифы для определенных групп потребителей).

Кадровые возможности осуществления коммунальными предприятиями и муниципалитетами финансового планирования в целом остаются невысокими и являются серьезным препятствием для разумного планирования инфраструктуры и развития предприятия. Это также было названо серьезным препятствием, мешающим коммунальным предприятиям и муниципалитетам собирать средства для инвестиций на рынках капитала и финансов. Специальная рабочая группа ПДООС, КПП, МФУ и доноры сотрудничают с несколькими муниципалитетами и коммунальными предприятиями в целях повышения их кадровых возможностей осуществления финансового планирования.

#### **2.2.4. Содействие рентабельности и эффективному с точки зрения выгод и затрат использованию ресурсов**

В ряде стран осуществляются программы по содействию широкому применению в домах и квартирах счетчиков воды, что в некоторых случаях приводит к значительному сокращению уровня производства и потребления воды. Иногда в числе положительных побочных последствий подобных программ было улучшение собираемости платежей за воду.

Важной областью, где реформы проводятся медленно или не проводятся вообще, являются стандарты качества воды. В силу того, что эти стандарты налагают чрезмерное финансовое бремя, либо просто в силу своей технической неосуществимости они были названы серьезным препятствием для эффективного с точки зрения выгод и затрат функционирования коммунальных предприятий и для инвестиций. В то время как некоторых странах в этой области осуществляются реформы, все же неясно, поможет ли это эффективно решить данные проблемы.

### **3 Продукты Специальной рабочей группы и Комитета по подготовке проектов, касающиеся данной темы**

При подготовке доклада будут использованы следующие материалы Специальной рабочей группы и КПП:

- Обзор показателей эффективности функционирования коммунальных предприятий водоснабжения в 9 странах ВЕКЦА (находится на веб-сайте Специальной рабочей группы ПДООС).
- Обзор институциональных и правовых реформ в 6 странах ВЕКЦА (рабочие документы для внутреннего пользования), основанный на правовых документах, имеющихся в этих странах.
- Обзор отечественных и зарубежных частных компаний, работающих в секторе коммунальных услуг в Российской Федерации.
- Отчеты о проведении трех "круглых столов" по вопросам участия частного сектора, организованных совместно Всемирным банком и Специальной рабочей группой ПДООС.

- Руководство по заключению контрактов, основанных на оплате по конечному результату, между муниципалитетами и коммунальными предприятиями водоснабжения в странах ВЕКЦА

#### **4 Другие используемые материалы, касающиеся данной темы**

- Индикаторы здоровья ВОЗ по болезням, передаваемым с водой, из базы данных ВОЗ "Здоровье для всех", Европейское региональное бюро.

#### **5 Возможные проблемы для обсуждения и дальнейшие шаги**

Во время консультативной встречи министрам могло бы быть предложено обсудить следующие проблемы:

- Области, где был достигнут прогресс, и области, где необходимо принятие дополнительных мер.
- Приоритетные области проведения реформ и области, где была бы максимально полезной международная помощь.