

ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

**ПРОТОКОЛ КОНФЕРЕНЦИИ МИНИСТРОВ
ФИНАНСОВ/ЭКОНОМИКИ, ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ СТРАН ВЕКЦА И ИХ ПАРТНЕРОВ**

17-18 НОЯБРЯ 2005 Г., ЕРЕВАН, АРМЕНИЯ



Организация Экономического Сотрудничества и Развития

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является единственным в своем роде форумом, на котором правительства 30 демократических государств совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем глобализации. ОЭСР также занимает важнейшее место в деятельности, направленной на понимание новых условий и вопросов, вызывающих озабоченность, таких как корпоративное управление, информационная экономика и вопросы, связанные со старением населения, и оказание поддержки правительствам стран в реагировании на них. Организация предоставляет правительствам стран возможности для сопоставления опыта в области политики, поиска ответов на общие проблемы, определения надлежащей практики и работы по координации мер внутренней и международной политики.

Странами-членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Япония. Участие в работе ОЭСР принимает Комиссия Европейских Сообществ.

Отдел публикаций ОЭСР широко распространяет результаты работы ОЭСР в области сбора статистических данных и исследований по экономическим, социальным и экологическим вопросам, равно как и конвенции, руководства и стандарты, принятые ее членами.

Настоящая работа публикуется по решению Генерального секретаря ОЭСР. Мнения, выражаемые в настоящей работе, и доводы, приводимые в ней, не обязательно отражают официальную точку зрения ОЭСР и правительств ее стран-членов.

© ОЭСР 2006

Воспроизведение, копирование, распространение и перевод настоящего издания нельзя осуществлять без письменного разрешения. Заявки направлять в Отдел публикаций ОЭСР: rights@oecd.org или факсом (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на ксерокопирование частей настоящей работы обращаться в Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).



Работа, представленная в настоящем документе, поддерживается ресурсами Европейской комиссии в рамках Программы технической помощи Содружеству независимых государств (ТАСИС).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вода является неотъемлемой частью жизни и хозяйственной деятельности людей. Тем не менее, во многих регионах мира большая часть населения и предприятий не имеют доступа к безопасной питьевой воде и надлежащих систем водоотведения.

В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (странах ВЕКЦА) проблемы доступа к услугам водоснабжения уходят корнями в историю этого региона. Грандиозные инвестиционные программы привели к созданию масштабной сетевой инфраструктуры водопроводного хозяйства в городской и сельской местности. Однако, зачастую, качество проектирования и строительства этих сетей было низким, а их содержание и техническое обслуживание не отвечало требованиям. В результате, инфраструктура водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) серьезно изнашивалась в большинстве стран региона и даже рухнула в некоторых местах, что имеет потенциально пагубные последствия для здоровья человека, хозяйственной деятельности и окружающей среды.

На конференции в Алматы (Казахстан), состоявшейся 16-17 октября 2000 г., министры финансов/экономики и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и министры из нескольких стран ОЭСР одобрили «Руководящие принципы реформирования сектора городского водного хозяйства в странах ВЕКЦА», с тем чтобы обратить вспять эту тревожную ситуацию. Пять лет спустя, 17 и 18 ноября 2005 г., министры встретились вновь в Ереване (Армения), чтобы рассмотреть прогресс в реализации «Руководящих принципов», принятых в Алматы, и обсудить дальнейшие действия.

В настоящем издании представлены основные документы, подготовленные в рамках этих консультаций. Сами встречи и настоящее издание готовились под эгидой Специальной рабочей группы по реализации ПДООС – межгосударственного органа с широким участием заинтересованных сторон, содействующего реформе экологической политики в странах ВЕКЦА. Директорат по охране окружающей среды ОЭСР выполняет функции секретариата СРГ ПДООС.

Документы, представленные в настоящем издании, обсуждались в ходе подготовительного процесса с участием Группы старших должностных лиц по реформированию сектора водоснабжения и канализации СРГ ПДООС, Рабочей группы по странам ВЕКЦА Водной инициативы ЕС и Сети по финансированию природоохранной деятельности СРГ ПДООС. Питер Борки координировал общую подготовку настоящего издания и разработал несколько документов под общим руководством Брендана Гиллеспи. Благодарность за вклад в разработку документов выражается Ллойд Мартину, Сергею Сиваеву, Валерии Прокофьеву, Ольге Поздновой, Александру Мартусевичу, Гвенн Ле Дантек и Ксавье Левлефу. Основная часть текстов на английском языке была отредактирована Хелен Шилдс. Перевод на русский язык был выполнен Натальей Чумаченко, Станиславом Кульдом и Александром Решетовым, тогда как Александр Мартусевич и Александр Грицинин отвечали за редактирование текстов на русском языке.

Подготовительный процесс и конференция на уровне министров не были бы возможны без поддержки принимающей страны - Армении. Финансовая помощь на подготовку встречи и настоящего издания была предоставлена Европейской комиссией, Германией, Норвегией и Соединенным Королевством.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
СОДЕРЖАНИЕ	5
РИСУНКИ	8
ТАБЛИЦЫ	9
ВСТАВКИ	10
СОКРАЩЕНИЯ	11
РЕЗЮМЕ СОПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ КОНФЕРЕНЦИИ	13
<i>ГЛАВА 1</i> ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ	17
1.1 Оценка ситуации	17
1.2 Финансирование инфраструктуры ВКХ	18
1.3 Взаимоотношения между муниципалитетами и предприятиями ВКХ	20
1.4 Приложение	22
<i>ГЛАВА 2</i> ПРОГРЕСС В РЕАЛИЗАЦИИ АЛМАТИНСКИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ РЕФОРМЫ ГОРОДСКОГО ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ВЕКЦА	23
2.1 Краткое резюме	23
2.2 Исходная информация и введение	25
2.3 Текущее состояние сектора водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА	25
2.4 Правовые и институциональные реформы, проводимые после Алматинской конференции	41
2.5 Выводы	49
<i>ГЛАВА 3</i> ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ, ЗАДАЧА ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И САНИТАРИИ - ВЫПОЛНИМА ЛИ ОНА В РЕГИОНЕ ВЕКЦА?	51
3.1 Краткое изложение	51
3.2 Введение	54
3.3 Почему мониторинг хода выполнения ЦРТ не дает достоверной картины в отношении ВКХ стран ВЕКЦА	55
3.4 Оценка затрат и объема финансирования, необходимых для выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА: сравнение используемых методов и их результатов	65
3.5 Заключение	80
3.6 Приложение	85
<i>ГЛАВА 4</i> ВОДОСНАБЖЕНИЕ И ВОДООТВЕДЕНИЕ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ СТРАН ВЕКЦА	95
4.1 Краткое изложение	95
4.2. Введение	96
4.3 Сельское население и бедность	96
4.4 Состояние ВКХ в сельской местности	99
4.5 Выводы и заключение	103
4.6 Приложение	108
<i>ГЛАВА 5</i> АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В АНАЛИЗЕ ЗАТРАТ И ВЫГОД ПО СЕКТОРУ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ	135

5.1 Краткое резюме	135
5.2 Введение.....	137
5.3 Применяемая методика.....	138
5.4 Результаты	147
5.5 Выводы.....	151
5.6 Заключение	151
ГЛАВА 6 ДОКУМЕНТ С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИЙ НПО О ПРОГРЕССЕ В РЕФОРМИРОВАНИИ СЕКТОРА ВКХ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА И РОЛЬ НПО В РЕФОРМАХ.....	153
6.1 ВКХ – реформы для реформ или для потребителей?	153
6.2 Рекомендации по повышению роли общественности и нпо в решении проблем городского водоснабжения.....	157
6.3 Приложение	164
ГЛАВА 7 ВАРИАНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ВЕКЦА	179
7.1. Краткое изложение.....	179
7.2 Финансовая ситуация в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА.....	183
7.3 Ликвидация дефицита финансирования – варианты политических решений.....	189
7.4 Заимствования на местном уровне как дополнительный компонент финансовых стратегий	211
7.5 Приложение	219
ГЛАВА 8 РЕФОРМА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В СТРАНАХ ВЕКЦА	237
8.1 Краткое резюме	237
8.2 Введение.....	239
8.3 Водоснабжение и канализация как составляющая муниципальной политики	241
8.4 Определение роли местных органов власти и водохозяйственных предприятий посредством контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов.....	245
8.5 Повышение управленческого потенциала поставщиков услуг	247
8.6 Приложение	253
ГЛАВА 9 ДОКУМЕНТ С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО СЕКТОРА О ЕГО РОЛИ В РЕФОРМИРОВАНИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ, НА КАВКАЗЕ И В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА)	259
9.1 Краткое резюме	259
9.2 Почему лица, занимающиеся разработкой политики в водопроводно-канализационном хозяйстве, заинтересованы в развитии партнерств государственного и частного секторов?.....	261
9.3 Что такое ПГЧС?	261
9.4 Текущее состояние ПГЧС в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА.....	262
9.5 Причины низкой привлекательности стран ВЕКЦА для международного частного сектора и ограниченного интереса к нему	266
9.6 Что может сделать государственный сектор для преодоления барьеров на пути ПГЧС в странах ВЕКЦА?	268
9.7 Как частный сектор может содействовать процессу реформирования водопроводно-канализационного хозяйства?.....	269
9.8 Как международный и отечественный частный сектор могут сотрудничать для совершенствования услуг водопроводно-канализационного хозяйства?.....	270
9.9 Приложение	271
ГЛАВА 10 РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ РОССИИ	273

10.1 Введение.....	273
10.2 Российский рынок услуг водопроводно-канализационного хозяйства и ПГЧС.....	273
10.3 Изменения в нормативной правовой базе отрасли	275
10.4 Контракты	276
10.5 Структура отрасли.....	277
10.6 Конкуренция	278
10.7 Инвестиции	279
10.8 Приложение:	280
ССЫЛКИ	283

РИСУНКИ

Рисунок 2.1: Охват городского населения стран ВЕКЦА централизованным водоснабжением.....	29
Рисунок 2.2: Охват системами централизованного водоснабжения и канализации и водопотребление в Молдове	30
Рисунок 2.3: Неучтенные расходы воды	31
Рисунок 2.4: Бесперебойность услуг водоснабжения (часов в сутки).....	32
Рисунок 2.5: Доля подключений, оснащенных водомерными счетчиками (%)	33
Рисунок 2.6: Общее водопотребление (литров на человека в сутки, лчс).....	34
Рисунок 2.7: Сроки сбора платежей от выставления счета до сбора платежа (месяцев).....	35
Рисунок 2.8: Соотношение среднего тарифа и удельных операционных затрат.....	36
Рисунок 2.9: Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике.....	37
Рисунок 2.10: Доступ сельского населения к устойчивому снабжению чистой питьевой водой.....	37
в Республике Кыргызстан	37
Рисунок 3.1: Ход выполнения Задачи 10 в регион «Европа и Центральная Азия».....	64
Рис. 4.1: Источники водоснабжения в сельской местности в Кыргызской Республике.....	99
Рисунок 4.2: Устойчивый доступ сельского населения Кыргызской Республики к чистой питьевой воде, 2001г.	100
Рисунок 4.3: Совокупный доступ к улучшенным источникам водоснабжения: сельское/городское население (2002 г.), (ВОЗ-ЮНИСЕФ Совместная программа мониторинга).....	101
Рисунок 4.4: Области, охваченные проектами АБР и Всемирным Банком	117
Рисунок 4.5: Техническое состояние сельских систем водоснабжения в Молдове	126
Рисунок 7.1: Источники финансирования предприятий ВКХ.....	184
Рисунок 7.2: Потребность в финансировании затрат и обеспеченность финансированием, в евро, на одного подключенного жителя в первый год выполнения базового сценария	185
Рисунок 7.3: Дефицит финансирования (в евро) в расчете на одного подключенного жителя, в первый год выполнения базового сценария	186
Рисунок 7.4: Собираемая с потребителей плата за ВиК в % от расходов, необходимых для надлежащей эксплуатации инфраструктуры (только в той ее части, которая используется) и поддержания нынешнего уровня услуг - в первый год выполнения базового сценария.....	187
Рисунок 7.5: Начисленная плата за услуги водоснабжения и канализации в процентах от среднего дохода домохозяйств	192
Рисунок 7.6: Собираемость платы за ВиК с населения.....	193
Рисунок 7.7: Распределение домохозяйств в Ереване по уровню расходов на оплату услуг водоснабжения и канализации в процентах от потребительских расходов домохозяйств, прогноз на 2004 и 2005 гг. (Сценарий 1)	196
Рисунок 7.8: Финансовые последствия двойного повышения тарифов на услуги водоснабжения/канализации Ереванским Водоканалом с точки зрения социального обеспечения (миллионы армянских драмов, в месяц).....	199
Рисунок 7.9: Двусторонняя и многосторонняя ОПР для ВКХ в странах ВЕКЦА, ежегодные обязательства, в миллионах долларов США (в ценах 2002).....	209
Рисунок 7.10: Схематический обзор методологии разработки природоохранных финансовых стратегий.....	228
Рисунок 7.11: Структура модели FEASIBLE	230
Рисунок 7.12: Этапы использования модели FEASIBLE.....	234
Рисунок 9.1: Распределение ответственности между государственным и частным секторами при разных формах участия частного сектора в оказании услуг водоснабжения и канализации....	262
Рисунок 9.2: Количество проектов ПГЧС с участием международных партнеров в Европе и Центральной Азии	263
Рисунок 9.3: Процент населения региона ЕЦА, обслуживаемого ПГЧС.....	265
Рисунок 10.1: Доля рынка частных операторов в водопроводно-канализационном хозяйстве России	274

ТАБЛИЦЫ

Таблица 2.1: Основные цифровые данные по странам ВЕКЦА.....	27
Таблица 2.2: Общие сведения об основных направлениях реформы ВКХ в некоторых странах ВЕКЦА.....	42
Таблица 3.1: Показатель 30 – «Улучшенные» и «неулучшенные» источники воды	56
Таблица 3. 2: Показатель 31 - «Улучшенные» и «неулучшенные» санитарные условия	57
Таблица 3.3: Всемирный обзор выполнения ЦРТ, ООН по водоснабжению и водоотведению в СНГ	61
Таблица 3.4 : Оценки охвата населения в странах ВЕКЦА (по данным ПСМ).....	62
Таблица 3.5: Стоимость программ водоснабжения в Казахстане, Молдове и Украине (в млн. долларов США в ценах 1995 года).....	69
Таблица 3.6: Стоимость программ водоотведения/санитарии в Казахстане, Молдове и Украине (в млн. долларов США в ценах 1995 года).....	69
Таблица 3.7: Основные предпосылки и потребность в реабилитации систем водоснабжения и водоотведения в регионе ВЕКЦА	72
Таблица 3.8: Категории затрат и удельные затраты (в евро на душу населения).....	73
Таблица 3.9: Оценка «затрат на ЦРТ» (в миллионах евро).....	74
Таблица 3.10: Оценка «общих затрат» (в миллионах евро в год)	75
Таблица 3.11: Оценки затрат на ЦРТ COWI и Всемирного банка	79
Таблица 4.1: Население стран ВЕКЦА – городское/сельское (в миллионах человек) (<i>Программа развития ООН (2004)</i>)	97
Таблица 4.2: Уровень бедности в странах ВЕКЦА (Всемирный банк, 2005b)	98
Таблица 4.3: Распространение передаваемых с водой заболеваний до и после проведения программы санитарного просвещения в двух деревнях в Киргизстане	105
Таблица 4.4: Потребление водопроводной воды в сельских районах (население и коммунальные предприятия)	111
Таблица 4.5: Потребление воды на душу населения.....	111
Таблица 4.6: Доступ к централизованным системам канализации, по областям	112
Таблица 4.7: Объем сточных вод, проходящих через канализационные очистные сооружения.....	112
Таблица 4.8: Система здравоохранения в странах ВЕКЦА (Всемирный банк, 2005b).....	134
Таблица 5.1: Экономические преимущества, достигаемые в результате сокращения уровня заболеваемости диареей (в миллионах долларов США в год)	136
Таблица 5.4: Источники данных, годы сбора данных и охват	142
Таблица 5.5: Источники данных и оценки величин, используемых для расчета экономических выгод	145
Таблица 5.6: Количество предотвращенных случаев заболевания диареей в год.....	147
Таблица 5.7: Количество дней, выигрываемых младенцами благодаря сокращению заболеваемости (в миллионах)	148
Таблица 5.8: Количество школьных дней, выигрываемых благодаря сокращению заболеваемости (в миллионах)	148
Таблица 5.9: Количество продуктивных дней, выигрываемых взрослыми благодаря сокращению заболеваемости (в миллионах)	148
Таблица 5.10: Выигрыш времени (в миллионах часов в год).....	148
Таблица 5.11: Предотвращение затрат в секторе здравоохранения (млн. долларов США в год).....	149
Таблица 5.12: Предотвращение затрат пациентов (млн. долларов США в год).....	149
Таблица 5.13: Стоимость выигрыша дней для младенцев (млн. долларов США в год).....	149
Таблица 5.14: Стоимость выигрыша школьных дней (млн. долларов США в год)	149
Таблица 5.15: Стоимость продуктивных дней, выигранных благодаря сокращению заболеваемости (млн. долларов США в год)	150

Таблица 5.16: Стоимость выигранного времени, рассчитанная на базе ставки минимальной заработной платы (млн. долларов США в год).....	150
Таблица 5.17: Итоговая таблица экономических выгод, достигаемых благодаря сокращению заболеваемости (млн. долларов США в год).....	151
Таблица 7.1: Рост ВВП и доходов населения в регионе ВЕКЦА.....	188
Таблица 7.2: Распределение получателей льгот по программе поддержки малоимущих семей по децильным группам по уровню дохода, Армения.....	198
Таблица 7.3: Доходы органов местного самоуправления: в % по категориям	201
Таблица 7.4: Система межбюджетных трансфертов: принципы и наилучшая практика	203
Таблица 7.5: Обзор природоохранных финансовых стратегий, разработанных для стран ЦВЕ и ВЕКЦА.....	225
Таблица 9.1: Распределение стран региона ЕЦА по группам в соответствии с привлекательностью ПГЧС в 2002 г.	264
Таблица 10. 1: Основные финансовые показатели деятельности предприятий ВКХ в 2003-2004 годах.....	280
Таблица 10.2: Проекты в водопроводно-канализационном хозяйстве Российской Федерации с участием отечественных частных операторов.....	281

ВСТАВКИ

Вставка 2.1: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДООС.....	28
Вставка 2.2: Состояние канализационных мощностей и фактический расход в некоторых городах Молдовы	39
Вставка 2.3: Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» (принят в июне 2004 года).....	45
Вставка 2.4: Реализация программы реструктуризации просроченной задолженности домашних хозяйств в Армении	46
Вставка 2.5: Проект развития муниципальных услуг в городе Сургуте	47
Вставка 4.1: Источники водоснабжения в сельских районах Казахстана.....	102
Вставка 7.1: Установление тарифов и доступность услуг для потребителей в Познани, Польша...	194
Вставка 7.2: Механизмы, используемые для осуществления межбюджетных трансфертов в некоторых странах ВЕКЦА	204
Вставка 7.3: Некоторые проблемы, связанные с трансфертами общего назначения.....	205
Вставка 7.4: Целевые трансферты, направляемые на финансирование инвестиционных проектов	206
Вставка 7.5: Возобновившееся развитие российской финансовой системы.....	213
Вставка 7.6: Казахстан: неопределенность в отношении доходной части местных бюджетов и факторы, ограничивающие кредитоспособность муниципалитетов	217
Вставка 7.7: Финансовые стратегии – иллюстративный пример.....	222
Вставка 7.8: Природоохранные финансовые стратегии – объединение процессов технико-экономического обследования и планирования на макроэкономическом уровне	225
Вставка 7.9: Модель FEASIBLE – необходимые исходные данные	229
Вставка 7.10: FEASIBLE – что модель не может делать	229
Вставка 7.11: Модель FEASIBLE – обобщенные функции затрат и корректировки цен	233
Вставка 7.12: Результаты FEASIBLE – Примеры видов дефицита финансирования	235
Вставка 8.1: Исторические причины завышенной по мощности и неэффективности инфраструктуры ВКХ в странах ВЕКЦА.....	242

СОКРАЩЕНИЯ

ВБ	Всемирный банк
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия, то есть Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина
ВиК	Водоснабжение и канализация
ВиВС	Водоснабжение и водоотведение/санитария
ВКХ	Водопроводно-канализационное хозяйство
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВСВР	Всемирный совет по водным ресурсам
ВСУР	Всемирный саммит по устойчивому развитию
ВЭЗСХБ	Водоснабжение, энергетика, здравоохранение, сельское хозяйство и биоразнообразии
ГВП	Глобальное водное партнерство
ЕЦА	Европа и Центральная Азия (Центральная и Восточная Европа, то есть Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Румыния, Сербия и Черногория, Словацкая Республика, Словения, Хорватия, Чешская Республика, Эстония + страны ВЕКЦА + Турция)
ИУЖ	Обследования по измерению уровня жизни (Всемирный банк)
КАМП	Кластерный анализ с множественными показателями (ЮНИСЕФ)
МФИ	Международные финансовые институты
ОБД	Обследование бюджетов домохозяйств
ОДЗ	Обследование «Демография и здравоохранение» (АМР США)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДООС	Программа действий по охране окружающей среды
ПСМ	Программа совместного мониторинга
РПМ	Российский продольный мониторинг
ССУБ	Стратегия снижения уровня бедности
ЦРТ	Цель/Цели развития тысячелетия
ЮНИСЕФ	Фонд помощи детям ООН
COWI	Датская консалтинговая компания COWI A/S

РЕЗЮМЕ СОПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Финансирование водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА Конференция министров экономики/финансов, водного хозяйства и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров из стран ОЭСР 17-18 ноября 2005 г., Ереван (Армения)

Г-н Андраник АНДРЕАСЯН, председатель, Государственный комитет по системам водоснабжения,
Министерство территориального управления (Армения)

Г-н Элиот МОРЛИ, член Парламента, министр по охране окружающей среды и изменения климата
(Соединенное Королевство)

Исходная информация и цели

Министры охраны окружающей среды, финансов и экономики стран ВЕКЦА, министры и высокопоставленные представители ряда стран ОЭСР, а также старшие должностные лица международных финансовых организаций, международных организаций, неправительственных организаций и частного сектора встретились в Ереване для того, чтобы обсудить ситуацию в секторе водопроводно-канализационного хозяйства стран ВЕКЦА и меры, необходимые для обеспечения устойчивого финансирования для достижения целей в области развития на пороге тысячелетия по воде.

Конференция имела своей целью рассмотреть достигнутый прогресс и обсудить дальнейшие шаги по реализации выводов Консультаций министров по рациональному использованию воды и инвестициям в странах ВЕКЦА, которые проводились пять лет назад в Алматы (Казахстан). В Алматы министры признали критическое состояние городского сектора водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА и одобрили «Руководящие принципы реформирования городского сектора водопроводно-канализационного хозяйства в ННГ». В «Руководящих принципах» определяются ключевые элементы реформы городского сектора водного хозяйства, к числу которых относятся следующие:

- определение стратегических целей реформ;
- реформирование институтов и уточнение роли общенациональных органов власти, местных органов публичной власти, водоканалов и общественности;
- создание основы для финансовой стабильности сектора и содействие действенному и экономически эффективному использованию ресурсов;
- определение последовательности реформ.

После Алматинской конференции воде уделяется серьезное внимание, и она названа одной из основных целей в области развития. На саммите тысячелетия была поставлена цель улучшить доступ к безопасной питьевой воде, которая позднее, на Всемирном саммите по устойчивому развитию в 2002 г. в Йоханнесбурге, была дополнена целью в отношении канализации. В обоих случаях цель состоит в том, чтобы к 2015 г. сократить вдвое долю населения, не имеющего доступа к этим услугам. Кроме того, на Всемирном саммите была начата реализация двух крупных

инициатив: Панъевропейского экологического партнерства для устойчивого развития «Восток-Запад» и Водной инициативы ЕС. Обе эти инициативы направлены на содействие сотрудничеству между востоком и западом в сфере водного хозяйства и включают в себя компоненты, сосредоточенные на городском водопроводно-канализационном хозяйстве и комплексном управлении водными ресурсами.

Основными пунктами повестки дня были следующие:

- обзор прогресса, достигнутого в реформировании водопроводно-канализационного хозяйства, в том числе прогресса в осуществлении Целей в области развития на пороге тысячелетия
- стратегии и варианты финансирования водопроводно-канализационного хозяйства
- реформа городского сектора услуг водного хозяйства.

Конференция была организована совместно с Государственным комитетом по системам водоснабжения Министерства территориального управления Армении и ОЭСР/СРГ ПДООС.

Основные выводы

Основные выводы дискуссий, состоявшихся на конференции, кратко изложены ниже:

- ◆ Во многих странах ВЕКЦА предприняты меры по улучшению положения в водопроводно-канализационном хозяйстве, большинство из них – в соответствии с рекомендациями Алматинских руководящих принципов. В этой связи опыт Армении может служить полезным примером для многих стран ВЕКЦА. В частности, центральные правительства усовершенствовали институциональную структуру сектора водного хозяйства и разработали рамочное законодательство для более эффективного руководства партнерами на местном уровне, главным образом в том, что касается установления тарифов. Однако лишь в некоторых случаях ЦРТ, связанные с водой, интегрированы в национальные планы развития и, где это целесообразно, документы по стратегии снижения уровня бедности.
- ◆ Доля городского населения, имеющего доступ к централизованным услугам водоснабжения в странах ВЕКЦА, остается высокой, но качество доступа снизилось: перерывы в водоснабжении, прорывы труб и неучтенные расходы воды в последние годы неуклонно растут. Аналогичным образом, основные финансовые показатели не улучшаются. Вместе с тем, как показывает новая информация, представленная на Конференции, по таким странам как Россия данные отчетов встречи отражают ситуацию, которая существовала несколько лет назад, а в настоящее время ситуация улучшается. Текущие показатели ЦРТ по водоснабжению и канализации создают чрезмерно оптимистичную картину. Чтобы создавать более полную картину, они должны дополняться показателями, характеризующими качество доступа к услугам водоснабжения. Это могло бы помочь «разблокировать» потенциальную поддержку со стороны МФО и доноров.
- ◆ Хотя в целом во всех странах региона ВЕКЦА наблюдается одинаковая тенденция, состояние услуг водоснабжения и их негативное воздействие весьма разнятся. Некоторые позитивные достижения отмечены в странах ВЕКЦА с более высоким уровнем доходов и некоторых столицах и крупных городах. Однако ситуация намного хуже в малых и средних городах, а услуги водоснабжения во многих сельских местностях, где проживает 36 процентов населения, разрушились. Этим подчеркивается важность эффективных программ в этих местностях.

- ◆ Медленный ход реформ на муниципальном уровне в настоящее время является одним из серьезнейших препятствий на пути к совершенствованию оказываемых услуг городского водоснабжения и канализации.
- ◆ Участие общественности в реформировании водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА является важным предварительным условием более эффективного проведения реформ и поддержки общественности. Мы приветствуем конструктивное участие НПО и региональных экологических центров и с радостью ожидаем дальнейшего сотрудничества. Потребуется значительные дополнительные усилия по совершенствованию и созданию механизмов, позволяющих общественности участвовать в принятии решений по водоснабжению и канализации.
- ◆ Мы приветствуем выводы круглого стола с участием представителей частного сектора и с радостью отмечаем прогресс в дискуссиях, достигнутый после нашей предыдущей встречи в Алматы, а также то, что в настоящее время они сосредоточены на практических мерах по обеспечению эффективного участия частного сектора.
- ◆ Кроме того, мы приветствуем параллельные мероприятия, сделавшие возможным осуществить дополнительный обмен мнениями и внести дополнительный вклад в Конференцию.
- ◆ Необходимо значительно повысить эффективность эксплуатации предприятий ВКХ для сокращения эксплуатационных затрат. Затраты на энергоресурсы и неучтенные расходы воды в 2-3 раза выше, чем в странах ОЭСР. Однако для повышения эффективности зачастую требуется авансовое финансирование инвестиций и акционирования предприятий ВКХ.
- ◆ Платежи потребителей, в сочетании с усовершенствованными процедурами фактурирования, будут и впредь основным источником финансирования предприятий ВКХ, особенно эксплуатационных затрат и затрат на техническое обслуживание. Мы наблюдали, как повышение платежей потребителей снизило чрезмерный спрос на воду, который значительно выше на душу населения, чем в странах ВЕКЦА.
- ◆ Государственные бюджеты будут весьма важны в большинстве стран, особенно для капитальных затрат и обеспечения доступа к услугам водоснабжения малоимущих при повышении тарифов. Ими должен обеспечиваться предсказуемый поток доходов и стимулы к надежному финансовому управлению на местном уровне. Субсидии должны теснее увязываться с такими результатами, как расширение охвата услугами водоснабжения.
- ◆ Ограничения финансовой приемлемости ставят некоторые правительства перед деликатным политическим выбором: либо обеспечить меньшее количество городских жителей внутридомовыми подключениями, либо большее количество – общественными водоразборными колонками.
- ◆ Стратегии финансирования сектора водного хозяйства должны разрабатываться в рамках систем комплексного управления водными ресурсами и интегрироваться в обязательные бюджетные процедуры, такие как программы среднесрочных расходов.
- ◆ Официальная помощь на цели развития (ОПР) и финансирование, выделяемое международными финансовыми организациями, будут играть незначительную роль в

общих потоках, тем не менее, они играют важную демонстрационную и каталитическую роль. И впредь следует уделять внимание заимствованию на субсуверенном уровне. Увеличение ОПР будет весьма важно для достижения ЦРТ, связанных с водой. Имеются возможности для расширения сотрудничества между донорами и между донорами и МФО.

- ◆ США поделились своим опытом использования местных рынков капитала и финансовых рынков для финансирования водной инфраструктуры. Киотский механизм может служить источником дополнительных ресурсов для развития водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА. Необходимо развивать финансирование сельских местностей и местностей, непосредственно примыкающим к городам, проекты в которых зачастую не достигают применяемого порогового уровня для проектов, финансируемых МФО.
- ◆ Местным властям стран ВЕКЦА потребуется серьезная поддержка в развитии потенциала управления системами водоснабжения, кроме того, им необходимо будет развивать политическую готовность осуществлять реформы. Местные власти должны обязаться
 - устанавливать последовательные, стабильные цели в отношении водопроводно-канализационного хозяйства в рамках генеральных планов городов и регионов и в тесной взаимосвязи с планами комплексного управления водными ресурсами;
 - разрабатывать реалистичные финансовые стратегии для достижения этих целей;
 - претворять эти стратегии в пролонгируемые среднесрочные инвестиционные программы, а не годовые программы, которым следуют в настоящее время многие муниципалитеты;
 - содействовать участию общественности в разработке и реализации этой деятельности;
 - уточнить обязанности предприятий ВКХ и муниципалитетов, предпочтительно посредством акционирования предприятий ВКХ и заключения контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, между этими сторонами и нуждаются в поддержке по этим направлениям.
- ◆ Что касается будущего, мы поощряем дальнейший обмен опытом и призываем все заинтересованные стороны и далее улучшать доступ к услугам водоснабжения в странах ВЕКЦА, в том числе посредством развития партнерств и работы в рамках СРГ ПДООС. Мы предлагаем включить вопрос водоснабжения и канализации в повестку дня Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» 2007 г.

ГЛАВА 1 ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ

Со времени проведения Алматинской конференции в 2000 г.¹ (OECD, 2001) положение дел с доступностью услуг водоснабжения и канализации (ВиК) для населения стран ВЕКЦА в целом не улучшилось. В то время инфраструктура водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) находилась в критическом состоянии. С тех пор ситуация еще более ухудшилась, что увеличило риски для здоровья людей и имело негативные экономические последствия. Вместе с тем, следует указать и на некоторые положительные изменения:

- Возможности финансирования ВКХ улучшились вследствие возобновившегося экономического роста и обусловленного им оздоровления государственных бюджетов, улучшения финансового положения предприятий и повышения доходов населения, и
- Имеется ряд примеров успешного проведения реформ и разработки механизмов² в поддержку реформ, которые могут быть использованы во всем регионе.

В настоящее время главная задача заключается в том, чтобы эффективно использовать улучшение экономической ситуации и развивать достигнутые успехи.

1.1 Оценка ситуации

Доля городского населения, имеющего доступ к централизованным услугам водоснабжения, в странах ВЕКЦА по-прежнему высока, однако *качество* этих услуг ухудшилось. Перебои в подаче воды, разрывы в трубопроводах, неучтенные расходы воды – в последние годы эти негативные факторы постепенно усугублялись. Подобным же образом, нет улучшений и в отношении ключевых финансовых показателей. Ввиду указанных тенденций достижение к 2015 г. Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в области водоснабжения и санитарии³ представляется маловероятным. Официальные заявления о достигнутых улучшениях не должны вводить нас в заблуждение; состояние сектора представлено в них слишком оптимистично. Для более достоверного мониторинга улучшений, определения приоритетов и выработки стратегий развития, ориентированных на достижение ЦРТ, необходимы усовершенствованные методологии и более точные данные.

Последствия ухудшения инфраструктуры ВКХ в регионе очень серьезные: они сказываются и на здоровье населения, и на состоянии окружающей среды, и на темпах экономического развития. По оценке ВОЗ, в регионе Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН из-за плохого водоснабжения ежегодно умирает более 13 тысяч детей в возрасте до 14 лет, и вероятно, большинство из них – в странах ВЕКЦА. В социальном отношении положительный эффект от улучшения положения дел с водоснабжением и канализацией будет значительным. По оценке ВОЗ, в ряде европейских, кавказских и центральноазиатских государств коэффициент «затраты-выгоды» для инвестиций в инфраструктуру ВКХ может достигать 1:13, т. е. одна единица инвестированных денежных средств обернется тринадцатью единицами выгоды (в денежном эквиваленте – *прим. ред.*).

¹ Среди прочего министры приняли Руководящие принципы по реформе городского водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА. «Руководящие принципы» содержат рамочную основу рабочей программы, выполняемой СРГ ПДООС; для данной Конференции они являются важнейшим базовым документом.

² Некоторые инструменты, разработанные в этой области СРГ ПДООС, перечислены в Приложении 1 к настоящему документу.

³ В области водоснабжения Цели развития тысячелетия состоят в том, чтобы к 2015 г. вдвое сократить долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и элементарным условиям санитарии.

Указанные тенденции в той или иной степени являются общими для региона ВЕКЦА, но состояние предприятий ВКХ и обуславливаемые им отрицательные последствия в разных странах далеко не одинаковые. Некоторые положительные результаты были достигнуты в более богатых странах ВЕКЦА, а также в некоторых столичных и крупных городах. Вместе с тем, ситуация в маленьких и средних городах значительно хуже, а во многих сельских районах вслед за ликвидацией колхозов и совхозов системы водоснабжения пришли в полный упадок. Тридцать шесть процентов населения стран ВЕКЦА живет в сельской местности, и для этих районов крайне необходимы более эффективные программы. В более широком смысле, ситуация в беднейших странах ВЕКЦА значительно хуже, чем в экономически более благополучных государствах, особенно в отношении качества воды и того, как оно влияет на здоровье населения.

Анализ наиболее важных институциональных и правовых реформ в странах ВЕКЦА указывает на то, что многие страны предприняли меры по улучшению ситуации с ВКХ, и, как правило, они соответствуют рекомендациям, изложенным в Алматинских Руководящих принципах. В частности, центральные правительства усовершенствовали институциональную основу деятельности ВКХ и разработали рамочное законодательство, позволяющее более эффективно направлять деятельность организаций на местах, в основном в отношении установления тарифов. Тем не менее, лишь в некоторых случаях ЦРТ в области водоснабжения были интегрированы в национальные планы развития или, где это необходимо, в Стратегию снижения уровня бедности⁴. Кроме того, следовало бы гораздо больше сделать в плане информирования общественности и привлечения ее к обсуждению того, как улучшить работу предприятий ВКХ.

Вопросы для обсуждения

Какие меры по реформированию городского ВКХ и повышению качества услуг водоснабжения оказались наиболее эффективными? Каковы важнейшие факторы, затрудняющие проведение реформ? Что нужно сделать для более широкого распространения и применения передовой практики?

Каковы основные проблемы ВКХ в сельских районах и наиболее эффективные способы их решения?

1.2 Финансирование инфраструктуры ВКХ

Во многих странах ВЕКЦА выручка предприятий ВКХ покрывает лишь около 60% эксплуатационных затрат, вследствие чего предприятиям приходится снижать уровень оказываемых услуг и сокращать расходы на содержание и элементарное техническое обслуживание инфраструктуры, что влечет за собой дальнейшее ухудшение ее состояния. Средств на реабилитацию инфраструктуры или новые инвестиции еще меньше. Таким образом, во многих странах ВЕКЦА водопроводно-канализационное хозяйство оказалось в порочном круге: финансовая неустойчивость влечет за собой ухудшение качества работы предприятий, которое, в свою очередь, еще более усугубляет их финансовое положение.

Считается, что для того чтобы надлежащим образом поддерживать и обновлять существующую инфраструктуру требуется дополнительное финансирование в размере от 15 до 34 долларов США в год на душу населения. Это соответствует приблизительно семи миллиардам евро в год, необходимым для достижения Целей развития тысячелетия в области водоснабжения и санитарии, что примерно в два раза выше уровня финансирования, имеющегося в настоящее время.

⁴ Эта тема (достижение ЦРТ в области водоснабжения и санитарии в регионе ВЕКЦА) будет обсуждаться министрами во время рабочего обеда. В ходе второго совещания по подготовке Ереванской конференции стало очевидно, что страны ВЕКЦА и организации-доноры по-разному относятся к указанным ЦРТ, и эти различия весьма существенны: в большинстве стран ВЕКЦА ЦРТ в области водоснабжения и санитарии не были даже интегрированы в национальные стратегии развития, в то время как для организаций-доноров достижение этих целей является одним из важнейших приоритетов.

К сожалению, простых решений, которые позволили бы решить эту проблему, не существует. Страны ВЕКЦА должны будут мобилизовать все источники финансирования, не допуская вытеснения одних источников другими, для максимизации общего объема финансирования ВКХ. Финансовые стратегии, разработанные несколькими странами ВЕКЦА во взаимодействии с СРГ ПДОС, позволяют выделить некоторые элементы, являющиеся наиболее существенными для применяемых в этих странах подходов:

Для сокращения эксплуатационных затрат необходимо серьезно повысить операционную эффективность предприятий ВКХ. Доля затрат на электроэнергию и неучтенные расходы воды в регионе ВЕКЦА в 2-3 раза выше, чем в странах ОЭСР. Следует заметить, однако, что часто повышение эффективности требует вначале значительных средств на инвестиции.

Платежи потребителей по-прежнему будут основным источником финансирования ВКХ, особенно в отношении затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание. В этой связи требуются более эффективные процедуры взимания платы за услуги ВиК. Вместе с тем, необходимо четче различать экономические и социальные аспекты водоснабжения: уровень тарифов должен устанавливаться так, чтобы предприятия были финансово самостоятельными, а меры социальной поддержки должны быть более целенаправленными, делая услуги водоснабжения и канализации финансово доступными для наименее обеспеченных категорий населения. Адекватная стоимость услуг водоснабжения будет также препятствовать чрезмерному потреблению воды, которое на душу населения в регионе ВЕКЦА значительно выше, чем в странах ОЭСР.

В большинстве стран ВЕКЦА бюджетные средства также будут играть важнейшую роль в финансировании ВКХ, особенно это касается капитальных затрат. При нынешнем развитии бюджетно-налоговых отношений между различными уровнями государственного управления, финансовые трансферты с центрального и регионального на местный уровень в большинстве стран ВЕКЦА будут иметь особо важное значение. Они должны быть организованы так, чтобы у органов местного самоуправления были прогнозируемые доходы, а также стимулы к грамотному управлению своими финансами.

Проблемы, связанные с приемлемостью стоимости услуг ВиК для населения, ставят некоторые правительства перед непростым, в политическом отношении, выбором: либо предоставить меньшему количеству городских жителей возможность пользоваться водоснабжением в своих домах и квартирах, либо обеспечить большее количество горожан водой из уличных водоразборных колонок.

Финансовые стратегии для ВКХ должны разрабатываться в рамках комплексной программы управления водными ресурсами; их необходимо также интегрировать в бюджетный процесс - например, в среднесрочные программы бюджетных расходов.

На фоне общих объемов финансирования ВКХ Официальная помощь в целях развития (ОПР) и финансирование со стороны международных финансовых институтов (МФИ) будут играть небольшую роль, но они могут иметь важное значение в том, что касается катализации процессов и демонстрации соответствующих преимуществ. В перспективе финансирование из этих источников может быть увеличено, особенно если успешно проводимые реформы убедят доноров в том, что средства будут использоваться эффективно. Увеличение объемов ОПР является важнейшим условием достижения ЦРТ в области водоснабжения и санитарии.

Что касается частного сектора, то маловероятно, чтобы во многих странах ВЕКЦА он в обозримом будущем стал серьезным источником инвестиционного капитала; скорее, для ВКХ он будет источником управленческого и технического «ноу-хау» (см. ниже).

В краткосрочной перспективе местные финансовые рынки и рынки капитала вряд ли будут значительным источником финансирования, хотя некоторые возможности для этого могут появиться в более крупных и богатых странах, таких, например, как Россия и Украина.

Вопросы для обсуждения

Как можно сделать финансовое положение предприятий ВКХ более устойчивым за счет введения тарифов, которые, по меньшей мере, полностью покрывали бы затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры, учитывая при этом обоснованные соображения, лежащие в социальной и политической плоскости и связанные с приемлемостью платы за водоснабжение и канализацию для населения?

Как следует использовать средства центральных бюджетов для того, чтобы наиболее эффективно способствовать повышению качества услуг ВКХ на местном уровне?

1.3 Взаимоотношения между муниципалитетами и предприятиями ВКХ

Считается, что медленное проведение реформ на муниципальном уровне является самым существенным препятствием к улучшению работы городского ВКХ. Существует несколько положительных примеров, когда муниципалитеты приняли планы с четкими задачами и разработали механизмы, направленные на их выполнение (например, в городах Сургут и Ярославль в России и в городе Ереван в Армении). Некоторые из этих муниципалитетов начали должным образом управлять своими финансами и приобрели достаточную кредитоспособность, позволяющую им делать заимствования для финансирования строительства или оздоровления инфраструктуры ВКХ. И все же, указанные случаи приходится считать исключением. Развитие этого успешного опыта и его перенесение на другие муниципалитеты во всем регионе ВЕКЦА потребует очень большой работы.

Органы местного самоуправления в странах ВЕКЦА должны твердо поставить перед собой следующие задачи и получить помощь при их выполнении:

- установить в отношении водопроводно-канализационного хозяйства стабильные взаимосогласованные цели, которые должны быть составной частью Генерального плана развития города и (или) региона и быть непосредственно увязанными с планами комплексного управления водными ресурсами
- подготовить реалистичные финансовые стратегии, направленные на достижение этих целей
- на основе указанных стратегий разработать среднесрочные «скользящие» инвестиционные программы (а не только годовые программы, как это делают сейчас многие муниципалитеты), и
- привлекать общественность к подготовке и выполнению указанных мероприятий.

Одним из важных факторов, определяющих ход реформ на местном уровне, являются взаимоотношения органов местного самоуправления с предприятиями ВКХ. Раньше эти предприятия входили в структуру местных администраций, и последние выступали фактически в роли поставщиков услуг. Вместе с тем, международный опыт показывает, что функции определения политики и регулирования, которые лежат на государственных органах и органах местного самоуправления, должны быть четко разграничены от функции предоставления коммунальных услуг, в т.ч. ВиК, ответственность за которое несут предприятия ВКХ. Для более четкого определения функций и ответственности сторон (т. е. муниципалитета и предприятия ВКХ) могут использоваться контракты, основанные на показателях деятельности (результативности); кроме того, такие контракты способствуют созданию структурных стимулов, поощряющих предприятия к улучшению своих показателей. Следует признать, что примеров заключения таких контрактов и успешного их выполнения в странах ВЕКЦА по-прежнему мало.

Улучшение управления, организационного строения и укрепление потенциала предприятий ВКХ должно стать составной частью реформ на местном уровне. В свое время участники Алматинской конференции с надеждой говорили о том, что этому будет способствовать привлечение частного

сектора к работе предприятий ВКХ. В общем, пока эти надежды не оправдались. Иностранные операторы не желают брать на себя риски, что отчасти объясняется неопределенностями в законодательстве и политике. Большинство из них пока не готово вкладывать свой капитал и в процессе проникновения на рынки ВЕКЦА в качестве первого шага предпочитает такие формы участия, которые связаны с относительно невысокими рисками – например, договоры управления⁵.

В этом смысле исключением является Российская Федерация: реагируя на положительные сигналы на политическом уровне, российские частные компании заключили контракты и отвечают за водоснабжение в 20 городах (данные на сентябрь 2004 г.), где проживает около 11 процентов городского населения России. По международным стандартам это высокий показатель. Вместе с тем, большинство этих контрактов являются краткосрочными договорами аренды, и в настоящее время неясно, насколько устойчивым будет участие этих частных компаний в ВКХ.

Вопросы для обсуждения

Какие шаги должны быть предприняты для того, чтобы органы местного самоуправления могли более эффективно направлять и регулировать деятельность предприятий ВКХ и оказывать им поддержку?

Каковы, в основном, возможности дальнейшего привлечения частного сектора к деятельности ВКХ и существующие на этом пути препятствия?

⁵ Во время проведения Конференции министров в Ереване будет организован круглый стол на тему «ВКХ в странах ВЕКЦА: партнерство между государством и частным сектором» (время проведения круглого стола: 17-е ноября, 16.00-18.30). Результаты обсуждения будут представлены вниманию участников конференции.

1.4 Приложение

Некоторые из основных инструментов, разработанных СРГ ПДООС в поддержку реформирования ВКХ в странах ВЕКЦА

Финансовые стратегии: компьютерная модель (FEASIBLE), позволяющая устанавливать реалистичные цели развития инфраструктуры с учетом имеющихся финансовых ресурсов. Применение данного инструмента позволяет его пользователям более точно оценивать реальные финансовые потребности сектора, и корректировать эти цели соответствующим образом. Этот инструмент способствует подготовке объективных данных, которые затем используются в качестве основы для обсуждения (внутри министерств, а также с организациями-донорами и МФИ) масштаба и целей предлагаемых инвестиционных проектов.

Инструмент долгосрочного планирования инвестиций для муниципалитетов: этот инструмент позволяет муниципалитетам планировать свои инвестиции в ВКХ и иные инвестиции на трехлетний срок. Он способствует созданию в органах местного самоуправления определенного базового потенциала, необходимого для грамотного финансового управления, и помогает муниципалитетам подготавливать согласующиеся между собой инвестиционные программы.

Инструмент финансового планирования для предприятий ВКХ: применение этого инструмента позволяет развивать у персонала предприятий базовые навыки, необходимые для грамотного финансового планирования и подготовки планов развития предприятия. Данный инструмент дополняет инструмент долгосрочного планирования инвестиций для муниципалитетов.

Набор инструментов для сравнительного анализа результатов работы предприятий ВКХ: этот инструмент основан на методологии (системе показателей – прим. ред.), разработанной Всемирным банком. Ее применение стимулирует предприятия ВКХ, государственные органы и органы местного самоуправления к использованию подходов, ориентированных на результаты работы; он может быть интегрирован в процедуры текущего управления предприятиями, а также использоваться в процессе подготовки и выполнения договоров между муниципалитетами и предприятиями.

Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и предприятиями ВКХ: представляет собой общее введение в данную тему, описывает основные элементы таких контрактов и предлагает рекомендации по их подготовке, основанные на практическом опыте. Используя данное Руководство, муниципалитеты и предприятия ВКХ смогут более четко структурировать взаимоотношения между собой, что обычно является необходимым при реализации проектов, финансируемых МФИ и организациями-донорами.

Передовой опыт управления государственными природоохранными расходами: представляет собой контрольный лист, предназначенный для практического применения при оценке эффективности выполнения природоохранных программ и работы организаций, отвечающих за расходование бюджетных средств на природоохранные цели, и руководство по улучшению их работы.

Практическое руководство по оценке природоохранных проектов, финансируемых из бюджетных средств: использование этого инструмента помогает органам управления в разработке методологий, обеспечивающих эффективную оценку выполнения проектов в ВКХ с целью наиболее эффективного использования ограниченных бюджетных средств. Этот инструмент может применяться национальными и региональными правительствами при составлении перечня приоритетных инвестиционных проектов; его использование способствует тому, чтобы предложения по проектам были более реалистичными, а выполнение поставленных задач было обеспечено на политическом уровне. Дополняет инструмент «Передовой опыт управления государственными природоохранными расходами».

ГЛАВА 2 ПРОГРЕСС В РЕАЛИЗАЦИИ АЛМАТИНСКИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ РЕФОРМЫ ГОРОДСКОГО ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ВЕКЦА

2.1 Краткое резюме

На встрече, состоявшейся в октябре 2000 года в Алматы, министры охраны окружающей среды, финансов и экономики, министры и высокопоставленные представители ряда стран ОЭСР, а также старшие должностные лица международных финансовых институтов (МФИ), международных организаций, неправительственных организаций и частного сектора признали критическое состояние сектора городского водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и одобрили «Руководящие принципы реформы сектора городского водоснабжения и канализации в Новых Независимых Государствах⁶». Участники обратились к Специальной рабочей группе (СРГ) по реализации ПДООС с просьбой оценить прогресс в реализации «Руководящих принципов» для его рассмотрения на следующей конференции заинтересованных сторон на уровне министров, которая должна состояться не позднее 2005 года. Настоящий документ является ответом на эту просьбу.

Имеющиеся данные указывают на то, что общая ситуация в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, которая уже пять лет назад оценивалась как критическая, с тех пор еще более ухудшилась. Как представляется, это особенно касается качества услуг водоснабжения и канализации (ВиК), соответствующие показатели которых ухудшились фактически во всех странах ВЕКЦА. Вместе с тем, имеются основания для некоторого оптимизма, так как ситуация, существующая на сегодняшний день в странах ВЕКЦА, создает значительно более благоприятные условия для реформы сектора, чем в 2000 году: экономика большинства стран ВЕКЦА значительно улучшилась с 2000 года, что создает новые возможности – как на уровне органов государственного управления, так и на уровне домашних хозяйств – для улучшения результатов работы водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), и в настоящее время имеются примеры реформ ВКХ, демонстрирующие, как успешно решать некоторые из существующих проблем.

Охват городского населения услугами централизованного водоснабжения остается высоким, но перерывы в водоснабжении, количество прорывов труб и доля неучтенной воды неуклонно возрастают с 2000 года. Аналогичным образом, наблюдается застой в области основных финансовых показателей, что свидетельствует о плохих результатах работы сектора. Тарифы зачастую не покрывают операционные затраты, не говоря уже о затратах на техническое обслуживание и капиталовложения. Нехватка инвестиций в инфраструктуру ВКХ составляет, в целом, от одной пятой до одной десятой уровня, требуемого для надлежащего технического обслуживания и обновления существующей инфраструктуры.

По некоторым показателям имеются позитивные сдвиги, например, масштаб оснащения подключений водомерами, значительно возросший фактически во всех странах, снижающиеся уровни водопотребления и возросшая собираемость платежей по счетам. Однако этого не достаточно для того, чтобы обратить вспять общую тревожную тенденцию: инфраструктура ВКХ в странах ВЕКЦА продолжает разрушаться, и пока отсутствуют признаки того, что в ближайшем будущем этот негативный тренд замедлится или будет обращен вспять. Это имеет серьезные

⁶ Прежнее название региона ВЕКЦА (*прим. ред.*)

последствия для здоровья населения, окружающей среды и экономического развития в регионе. По оценкам ВОЗ, в странах, являющихся членами Европейской Экономической комиссии ООН ⁷ более 13 000 детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от плохого качества воды, вероятно, большинство из них – в регионе ВЕКЦА.

Однако, хотя во всем регионе ВЕКЦА наблюдается в целом одинаковая тенденция дальнейшего ухудшения услуг водоснабжения и водоотведения, общее состояние и негативное воздействие низкого качества услуг ВиК весьма разнятся. Ситуация в беднейших странах ВЕКЦА значительно более тревожна, чем в более благополучных государствах, особенно в плане качества воды и его воздействия на здоровье населения. Кроме того, имеется значительное различие между городами и сельскими районами: оказание услуг централизованного водоснабжения и канализации во многих сельских поселениях прекратилось после распада системы колхозов и совхозов в 90-е годы.

Обзор основных институциональных и правовых реформ в странах ВЕКЦА указывает на то, что во многих странах приняты меры по улучшению ситуации в секторе водоснабжения и канализации, большинство из которых соответствуют рекомендациям «Алматинских руководящих принципов». В частности, центральные правительства постарались повысить согласованность институциональной структуры, регулирующей сектор водного хозяйства, равно как и разработать рамочное законодательство, с тем чтобы обеспечить более эффективное управление на местном уровне, главным образом в вопросах установления тарифов.

Однако эти меры остаются половинчатыми. Несмотря на признание того, что местным органам публичной власти не хватает потенциала и ресурсов для надлежащего управления системами водного хозяйства, центральные правительства недостаточно делают для решения этих проблем. Эти меры приняты совсем недавно, и их внедрение и осуществление на операционном уровне еще не принесло результатов. Кроме того, отсутствие реформ на местном уровне, особенно по превращению водохозяйственных предприятий в самостоятельные субъекты, функционирующие на коммерческой основе, препятствует получению позитивных результатов от институциональных и законодательных мер, принятых на центральном уровне.

Поэтому лицам, занимающимся разработкой политики, следует сместить акцент с разработки законов и подзаконных актов на их исполнение и с центрального правительства на местные органы публичной власти и водохозяйственные предприятия. Требуются дополнительные усилия по интеграции целей, связанных с водой, в государственную политику, в том числе, в документы по стратегии снижения уровня бедности (ССУБ), и использованию возможностей увязать реформу сектора водного хозяйства с достижением согласованных международных целевых показателей по воде. Имеется ряд позитивных примеров реформ на местном уровне, позволяющих сделать важные выводы о пользе проведении подобных реформ. Основная задача – найти способы распространения и тиражирования этих образцов лучшей практики.

⁷ в Европейскую Экономическую комиссию ООН входит 55 стран Европы, Кавказа и Средней Азии, а также Канада и США.

2.2 Исходная информация и введение

На встрече, состоявшейся в октябре 2000 года в Алматы, министры охраны окружающей среды, финансов и экономики, министры и высокопоставленные представители ряда стран ОЭСР, равно как и старшие должностные лица международных финансовых институтов, международных организаций, неправительственных организаций и частного сектора признали критическое состояние сектора городского водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА и одобрили «Руководящие принципы реформы сектора городского водоснабжения и канализации в ННГ». В «Руководящих принципах» были определены ключевые элементы реформы сектора городского водного хозяйства, к числу которых относятся:

- определение стратегических целей реформ;
- институциональное реформирование и прояснение роли национальных властей, местных органов публичной власти, водоканалов и общественности;
- создание основы для финансовой устойчивости сектора и содействие эффективности и экономически эффективному использованию ресурсов;
- определение последовательности реформ.

Участники обратились к СРГ по реализации ПДООС с просьбой разработать целевую программу работ для содействия реализации «Руководящих принципов» и попросили подготовить отчет с оценкой прогресса в реализации «Руководящих принципов» для рассмотрения на следующей конференции заинтересованных сторон на уровне министров, которая должна состояться не позднее 2005 года.

После Алматинской конференции воде уделяется значительное внимание и она названа одной из главных целей развития. На Встрече Тысячелетия на высшем уровне в 2000 году установлен целевой показатель улучшения доступа к безопасной питьевой воде, который позднее, на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 году в Йоханнесбурге, был дополнен целевым показателем по канализации. В обоих случаях цель – к 2015 году сократить вдвое долю населения, не имеющего устойчивого доступа к этим услугам. Кроме того, на Всемирной встрече на высшем уровне начата реализация двух крупных инициатив: Панъевропейского экологического партнерства за устойчивое развитие «Восток-Запад» и Водной инициативы ЕС. Обе инициативы направлены на содействие сотрудничеству между Востоком и Западом по вопросам водного хозяйства и включают в себя компоненты, посвященные городскому водоснабжению и канализации и комплексному управлению водными ресурсами.

Настоящий документ представляет собой ответ на просьбу отслеживать ход реализации «Руководящих принципов», принятых на Алматинской конференции. В документе детально описывается ситуация и основные тенденции в секторе городского водного хозяйства стран ВЕКЦА. В отчете также определяются и измеряются основные показатели технического состояния инфраструктуры водоснабжения и канализации и его воздействия на здоровье населения и окружающую среду, состояния правовой и институциональной основы, равно как и экономических и финансовых аспектов реформ сектора.

2.3 Текущее состояние сектора водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА

Как показывают некоторые основные цифровые данные по странам ВЕКЦА, ситуация в странах значительно различается (Таблица 2.1). Это касается численности населения (от 3 млн в Армении до 143 млн в России) и того, какие последствия это имеет для сложности административных систем, равно как и доли городского и сельского населения (городское население составляет от 28

процентов в Таджикистане до 73 процентов в России), и его влияния на охват централизованным водоснабжением и канализацией. Цифровые данные также включают в себя валовой национальный доход на душу населения, разница в котором составляет десять раз (210 долл. США в Таджикистане и 2 610 долл. США в России), и последствия этого для приемлемости по расходам услуг водного хозяйства для населения и государственного бюджета.

Страны можно разделить на две группы:

Страны с высокими доходами, высоким охватом:

В этих странах доступ к канализации и источникам водоснабжения, которые ООН определяет как «улучшенные», имеет тенденцию быть почти всеобъемлющим (хотя зачастую вода все еще не безопасна для питья), а качество услуг водоснабжения в системах централизованного водоснабжения, измеряемое уровнем бесперебойности услуг, сравнительно высоко (приближенное к 24-часовому, т.е. практически непрерывное водоснабжение с небольшим количеством перерывов в обслуживании в течение суток или отсутствием таковых). Как следствие, некоторые основные показатели состояния здоровья, связанного с водой, в этих стран сравнительно лучше, хотя их проблемы все еще значительно превышают средние уровни в странах ОЭСР. Исключение составляет Казахстан, который из-за небольшой доли городского населения характеризуется значительно более тревожными показателями состояния здоровья населения.

Страны с низкими доходами, низким охватом:

В этих странах доступ к улучшенной канализации и источникам водоснабжения и качество услуг водоснабжения имеют тенденцию быть намного ниже. В некоторых из этих стран многие получают воду по графику, иногда только через день в течение нескольких часов. Поэтому показатели состояния здоровья этих стран вызывают значительно большее беспокойство; смертность детей до 5 лет, показанная в таблице, во многих случаях приближена к уровням стран с низкими доходами.

Таблица 2.1: Основные цифровые данные по странам ВЕКЦА

СТРАНА	Население, всего	Городское население	ВНД на душу населения	Улучшенный источник водоснабжения (% населения, имеющего доступ)	Подключено к централизованному водоснабжению (% населения)		Улучшенные объекты городской санитарии, (% городского населения, имеющего доступ)	Подключено к централизованной канализации (% населения)	Смертность детей младше 5 лет	Среднесуточное водоснабжение, городское
					городское	сельское				
	(млн)	(%)	(долл. США)	(%)			(%)	(%)	(на 1000 живорожденных)	(часов)
Армения	3	67	950	96	68	32	92	67-89	33	7
Азербайджан	8	52	820	73	95-83	11	77	78	91	8
Беларусь	10	70	1 600	..	94	53	100	68	17	..
Грузия	5	57	770	96	95	35	76	60	45	18
Казахстан	15	56	1 780	87	93	26	86		73	23
Кыргызская Республика	5	34	340	75		70	76		68	20
Молдова	4	42	590	86	73		92	56	32	10
Российская Федерация	143	73	2 610	93	84		96	70	21	24
Таджикистан	6	28	210	71			58		95	14
Туркменистан	5	45	1 120	77	80	28	71	61	102	..
Украина	48	68	970	100	83	26	98	53	20	19
Узбекистан	26	37	420	73	65	64	89		69	..
Мир в целом: страны										
С низкими доходами	2 311	31	440	61			75		123	..
Со средними доходами	2 988	53	1 930	81			83		37	..
С высокими доходами: ОЭСР	915	78	29 360	..			99		7	..

Источник: Всемирный банк (2002 и 2003б) и ОЭСР (2003д).

В последующих разделах подробнее характеризуются основные тенденции в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, наблюдаемые в последние годы. В них представлены агрегированные данные в разбивке по странам, взятые из Базы данных по показателям результативности водохозяйственных предприятий, созданной СРГ по реализации ПДОС (Вставка 2.1), упор в которой делается на городские системы ВКХ. Хотя эти данные подтверждают, что ситуация по странам различна, из них также видно, что пока отсутствуют признаки того, что положение сектора водоснабжения и канализации в ближайшем будущем может улучшиться. Почти все тенденции, наблюдаемые в секторе водоснабжения и канализации, указывают на то, что услуги водного хозяйства будут ухудшаться еще некоторое время. Сюда относится группа стран с высокими доходами, высоким охватом, в которых эти негативные тенденции не отличаются заметно от стран с низкими доходами, низким охватом, что указывает на то, что в секторе городского водного хозяйства многие проблемы – если не большинство из них – характерны для этих двух групп стран, являются аналогичными.

Вставка 2.1: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДООС

Данные, представленные ниже, взяты из проекта СРГ по реализации ПДООС по содействию внедрению показателей результативности для водохозяйственных предприятиях стран ВЕКЦА и их сравнению с контрольными значениями. Показатели и методика их использования были разработаны Всемирным банком. В основе базы данных лежат исходные данные более чем 400 водохозяйственных предприятий девяти стран ВЕКЦА (Азербайджана, Армении, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана, Украины). По сути, они базируются на собственных данных водохозяйственных предприятий, предоставленных ими после краткого обучения методологии сбора данных и расчета показателей. В 2002, 2002 и 2004 годах были проведены обследования, в ходе которых были собраны данные за пятилетний период, так что самые последние данные датируются 2003 годом, а самые первые – 1998 годом. Во многих более малых странах региона ВЕКЦА обследование было почти всеобъемлющим и охватывало все крупные водохозяйственные предприятия. В России, Украине и Казахстане обследование проводилось с использованием репрезентативной выборки регионов. Дополнительные данные по Армении и Грузии, собранные с использованием той же методологии, были получены во Всемирном банке.

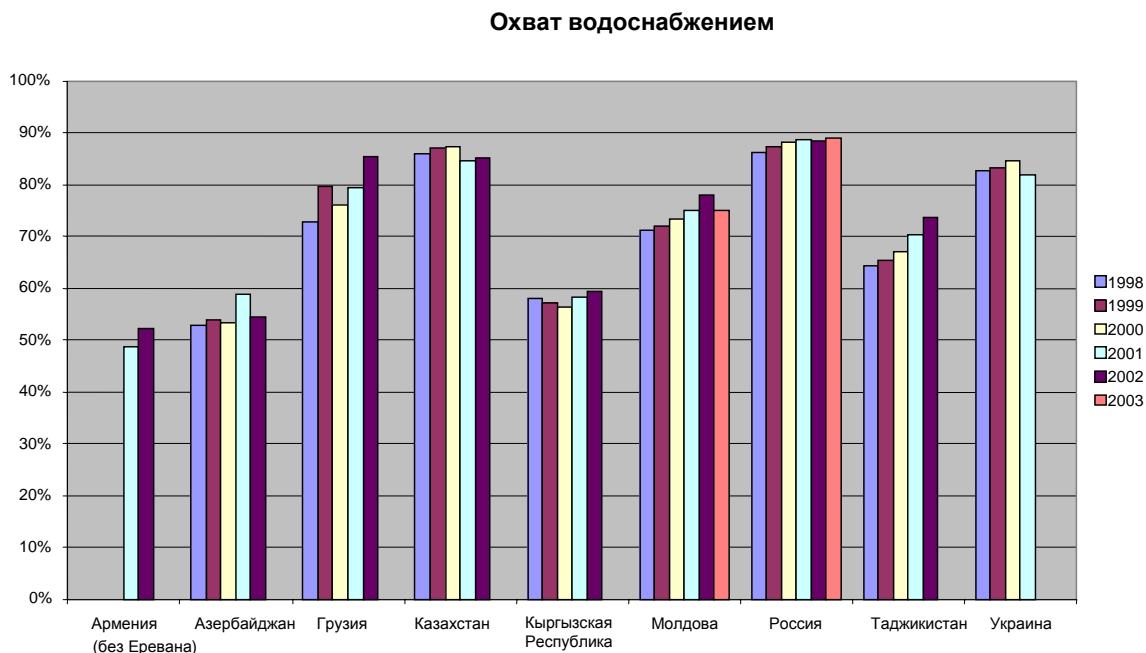
В базе данных содержится 32 показателя, в том числе технические (уровень охвата услугами, неучтенная вода, прорывы в трубах и бесперебойность обслуживания) и финансовые показатели (срок собираемости дебиторской задолженности, удельные операционные затраты и средний тариф на воду).

Эта инициатива согласуется с решением, принятым на тринадцатом заседании Комиссии по устойчивому развитию: «поддерживать, усиливать и внедрять добровольный мониторинг и оценку по тематике водоснабжения, канализации и населенных пунктов на национальном и региональном уровнях...»; СРГ по реализации ПДООС планирует в будущем продолжать деятельность по мониторингу.

2.3.1 Основные технические показатели указывают на неуклонное разрушение инфраструктуры городского водного хозяйства в последние годы

Охват услугами централизованного водоснабжения и канализации в городской местности в странах ВЕКЦА в целом высок по сравнению со странами, находящимися на аналогичном уровне экономического развития. Водоснабжением внутридомовыми кранами охвачено от 60 процентов (Кыргызстан) до 90 процентов (Россия, Украина) населения (рисунок 2.1). Охват услугами канализации несколько ниже и варьируется от 24 процентов до 73 процентов. Показатели охвата в последние годы остаются в основном стабильными. Когда наблюдается расширение охвата водоснабжением и канализацией, это расширение, как правило, обусловлено не «реальным» расширением инфраструктуры, а скорее процессом укрупнения инфраструктуры на водохозяйственных предприятиях, например, в процессе передачи водохозяйственным предприятиям инфраструктуры водоснабжения и канализации промышленных предприятий.

Рисунок 2.1: Охват городского населения стран ВЕКЦА централизованным водоснабжением⁸

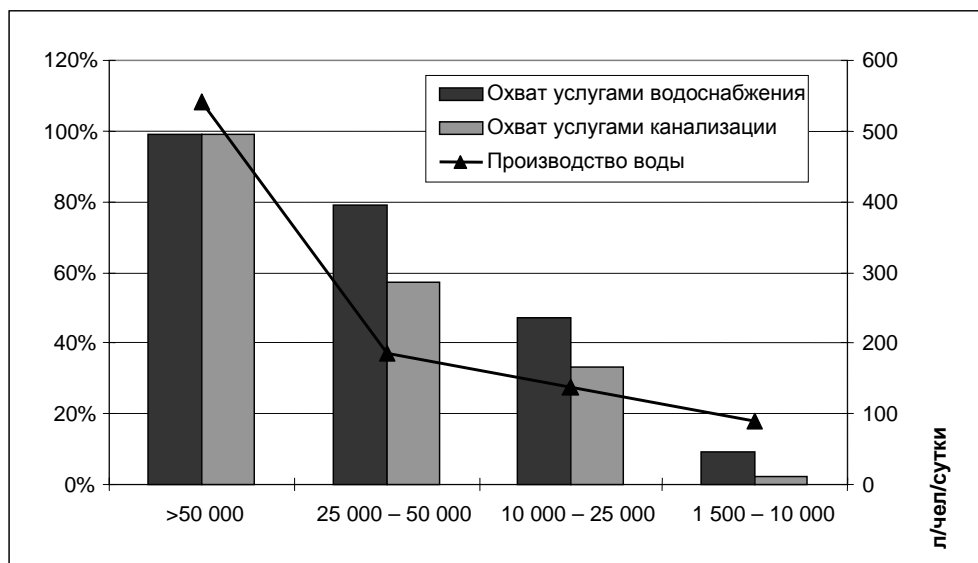


Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС.

Следует отметить, что показанные здесь цифры характеризуют охват только городского населения, обслуживаемого водохозяйственными предприятиями, по которым собираются данные. Как правило, охват населения услугой централизованного водоснабжения в сельской местности (например, в Кыргызстане он равен лишь 16%) - значительно ниже, чем в городах, поэтому с учетом сельского населения фактические средние показатели по странам будут значительно ниже. Существуют значительные расхождения по странам/регионам в зависимости от размера населенного пункта. Например, на рисунке 2 демонстрируется распределение жителей, подключенных к системам централизованного водоснабжения и канализации в Молдове. Как показывают столбцы, выстроенные в масштабе относительно левой оси, охват населения как водоснабжением, так и отведением бытовых сточных вод составляет почти 100 процентов в крупнейших городах и менее 10 процентов в малых городах и селах.

⁸ Отношение численности населения, имеющего удобный доступ к услугам водоснабжения (либо через кран в доме, либо от водоразборной колонки, расположенной не далее 200 м от жилища), к общей численности населения, проживающего в зоне ответственности водоканала, выраженное в процентах.

Рисунок 2.2: Охват системами централизованного водоснабжения и канализации и водопотребление в Молдове

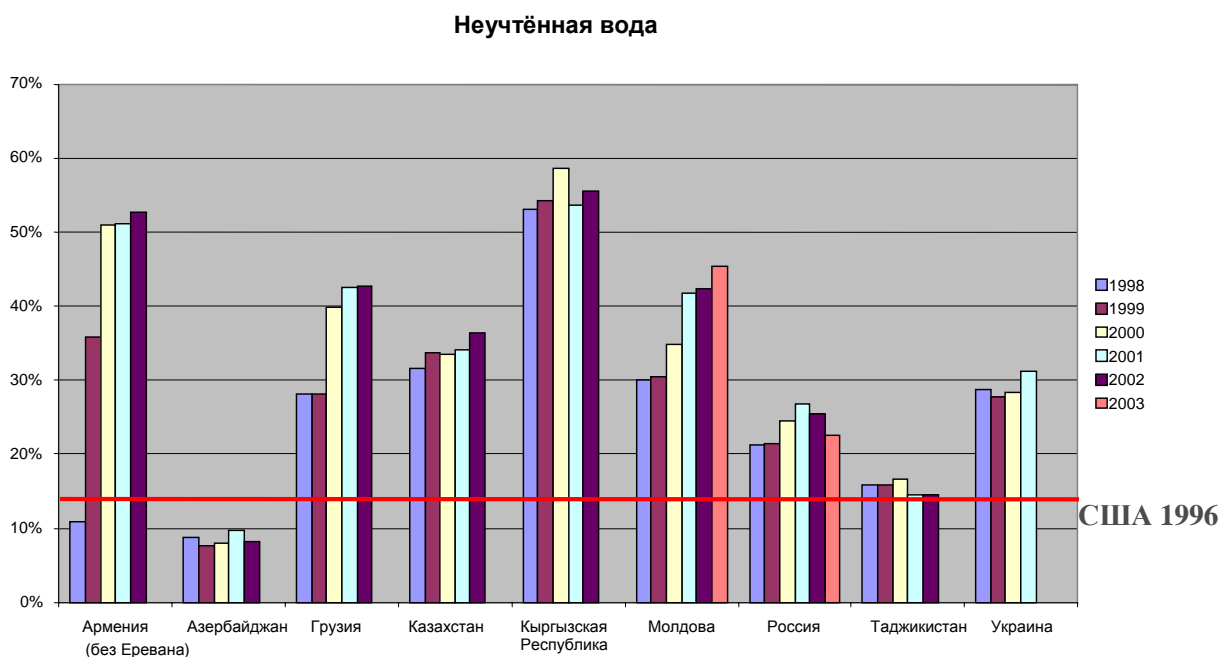


Источник: ОЭСР (2003а).

Однако за высоким уровнем подключений в большинстве городских местностей скрывается тот факт, что качество услуг водоснабжения и канализации, предоставляемых потребителям водохозяйственных предприятий, постоянно снижалось за рассматриваемый период. Поэтому, хотя подавляющее большинство городского населения имеет доступ к услугам водохозяйственных предприятий, качество услуг, как правило, является недостаточно высоким и продолжает ухудшаться. Два показателя демонстрируют эту ситуацию особенно наглядно:

Доля неучтённой воды, или доля воды, которая производится, но которая затем теряется либо в результате утечек, либо воровства из распределительной сети (неоплаченное потребление), остается на весьма высоком уровне во всех странах ВЕКЦА, и неуклонно растет в некоторых из них. Например, доля неучтённой воды возросла с 30 до 45 процентов в Грузии и Молдове и осталась на уровне от 50 до 70 процентов в Армении и Кыргызстане. Международный контрольный показатель доли неучтенной воды составляет около 20 процентов (рисунок 2.3).

Рисунок 2.3: Неучтённые расходы воды ⁹



Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДООС.

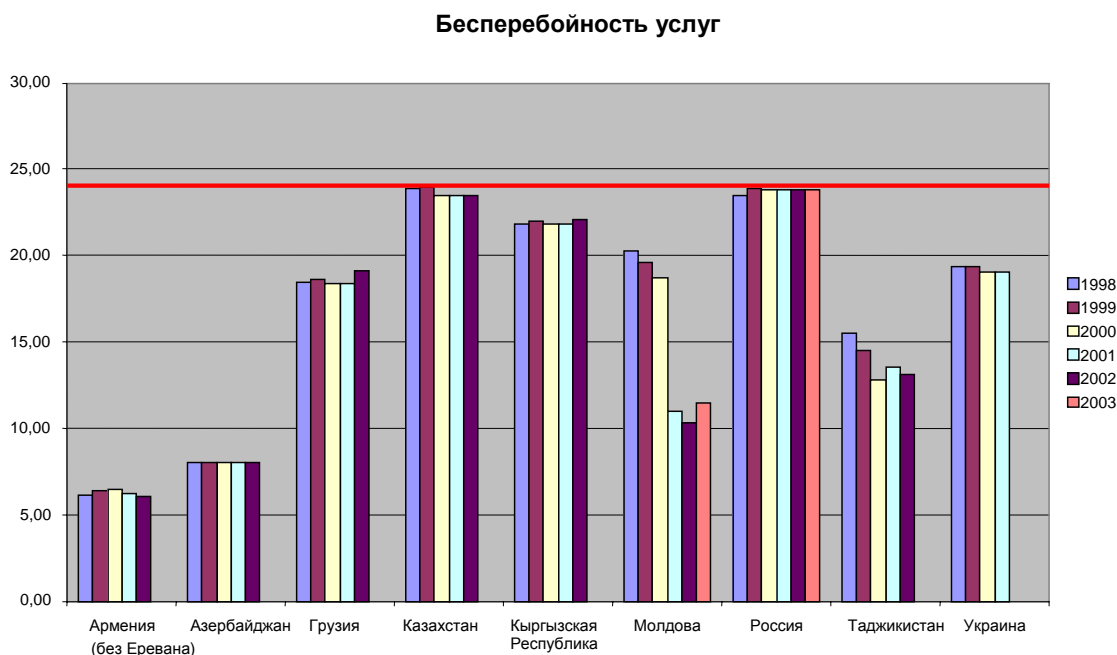
Аналогичным образом сокращается *бесперебойность водоснабжения*. Кроме России, потребители во всех обследованных странах в настоящее время получают воду менее 24 часов в сутки. В Азербайджане и Армении¹⁰ этот показатель составляет всего 5-7 часов в сутки, тогда как в большинстве других стран он, как правило, остается на уровне менее 20 часов (рисунок 2.4). Это, в сочетании с повсеместно высокими уровнями прорывов труб во всем регионе, свидетельствует о дальнейшем разрушении сетей водоснабжения и канализации. Ежедневное включение и отключение сети (а во многих местах это происходит несколько раз в сутки) ведет к микробиологическому и другому загрязнению сети, что снижает качество поставляемой воды, а частые гидравлические удары ускоряют износ инфраструктуры. Кроме того, утечки в водопроводных сетях часто ведут к загрязнению подаваемой воды.

Поэтому, хотя проверки качества подаваемой в сеть воды, как правило, показывают, что только небольшая доля проб не соответствует действующим нормам, эта вода затем загрязняется в распределительной сети в ходе транспортировки потребителям. Протечки на канализационной сети ведут к тому, что значительные объемы стоков попадают в окружающую среду, загрязняя поверхностные и грунтовые воды.

⁹ Разница между поданной водой и проданной водой в процентах от общего объема поданной в сеть воды; как объем потерь воды на 1 км водораспределительной сети в день, и как объем потерь воды в день на одно подключение.

¹⁰ Следует отметить, что за последние два года бесперебойность водоснабжения в Ереване значительно улучшилась. Частный оператор Ереванского водоканала сообщает, что с начала 2005 года около 70 процентов населения Еревана получают воду 24 часа в сутки.

Рисунок 2.4: Бесперебойность услуг водоснабжения (часов в сутки)¹¹



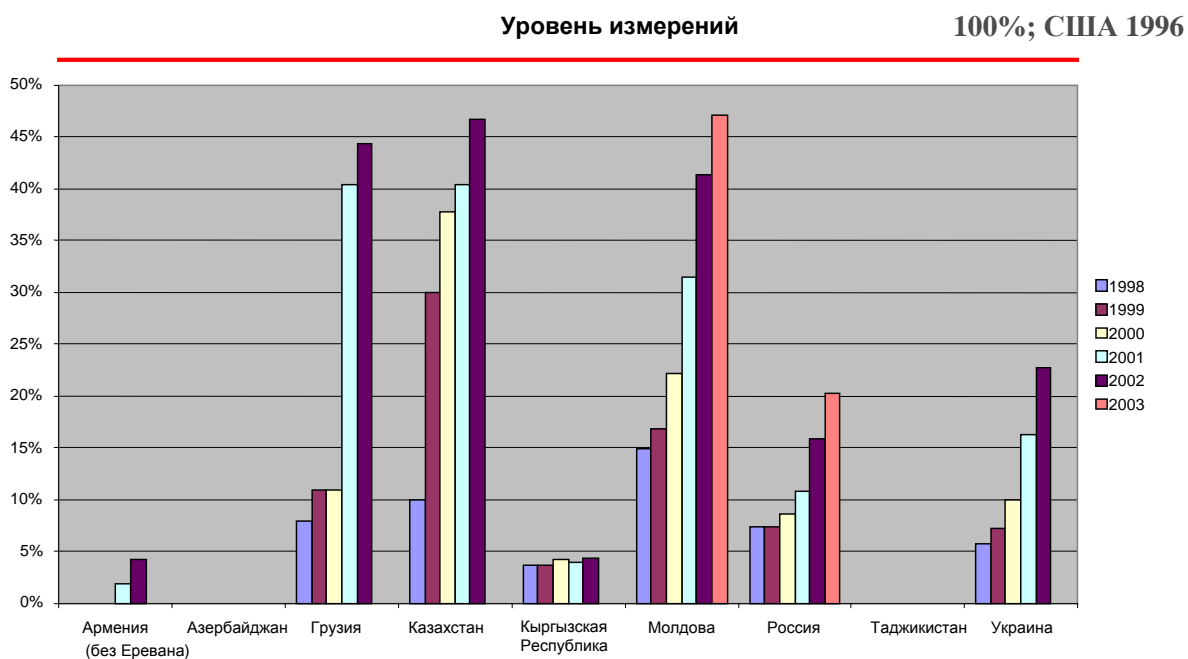
Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС.

Позитивным изменением является то, что во многих муниципалитетах внедряются программы масштабного охвата домашних хозяйств приборами учета. Например, в Молдове, Казахстане и Грузии в настоящее время почти 50 процентов подключений оснащены приборами учета воды (рисунок 2.5).

В Ереване (Армения), в результате осуществления программы массовой установки приборов учета, к 2004 году приблизительно 80 процентов подключений были оснащены счетчиками-водомерами. Следствием этого стало снижение потребления, равно как и производства, которое в случае Молдовы снизилось приблизительно на 60 процентов, при этом уровень водопотребления – 150 л/чел/сут (литров на человека в сутки) – приблизился к уровням ЕС (рисунок 2.6).

¹¹ Среднее продолжительность услуги водоснабжения в часах в день.

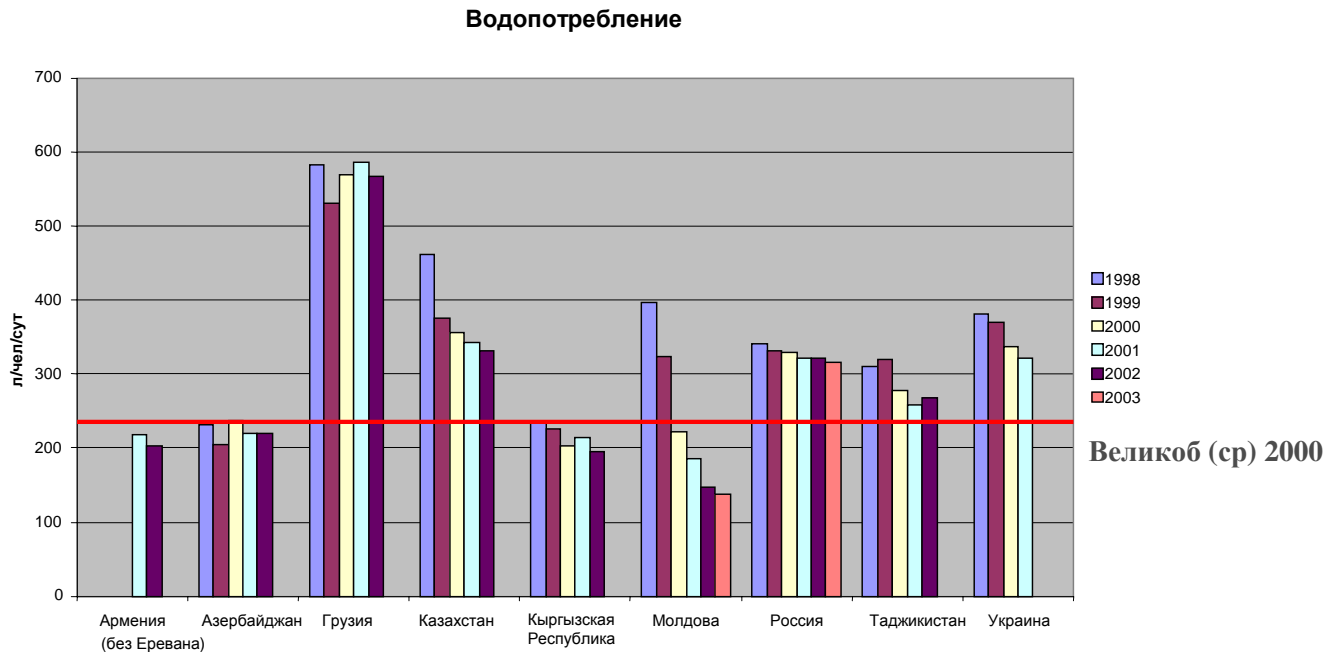
Рисунок 2.5: Доля подключений, оснащенных водомерными счетчиками (%)¹²



Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС.

¹² Отношение количества подключений, оборудованных исправным водомером, к общему количеству подключений, выраженное в процентах.

Рисунок 2.6: Общее водопотребление (литров на человека в сутки, лчс)¹³



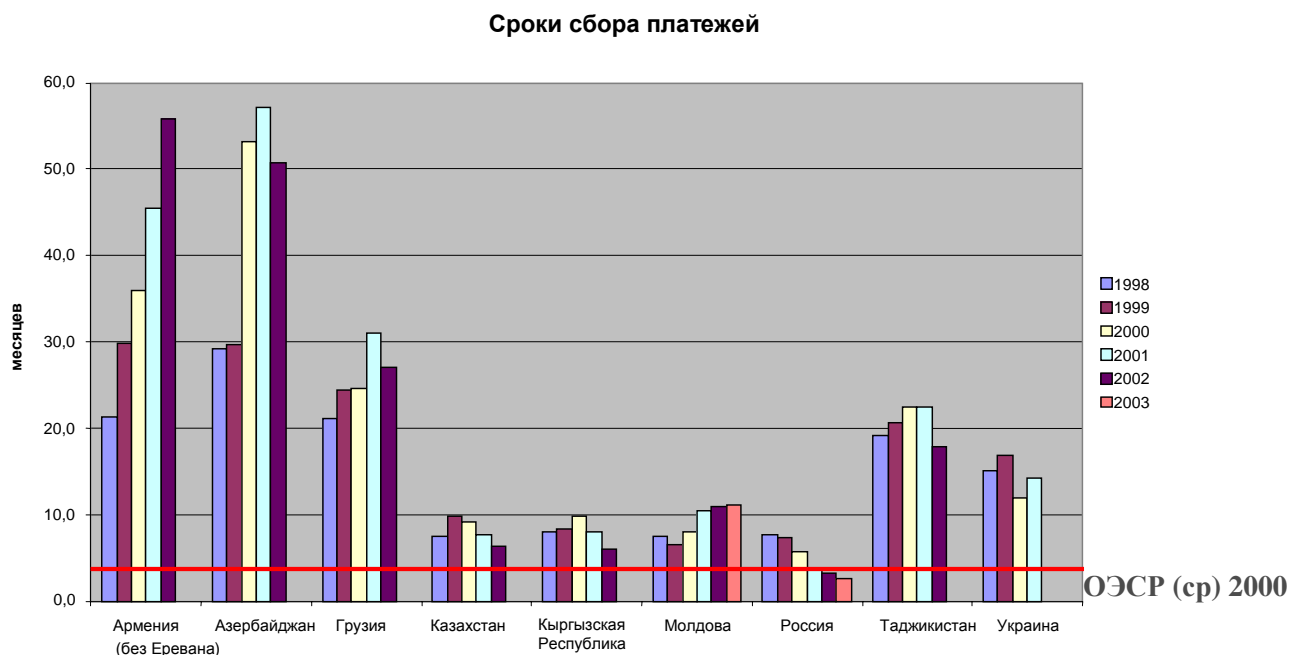
Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС

2.3.2 Основные финансовые показатели водохозяйственных предприятий стагнируют на низких уровнях, несмотря на некоторые недавние улучшения

Широкое распространение водомеров в домашних хозяйствах – одна из причин значительного повышения собираемости платежей по счетам в последние годы. Большинство стран в настоящее время приближаются к международному контрольному показателю, который в среднем составляет три месяца от выставления счета до сбора платежа (рисунок 2.7). В Армении, в которой до 2002 года сроки сбора платежей были весьма высокими и все более увеличивались, недавно была введена программа стимулов, включающая в себя частичное прощение просроченной задолженности. Это позволило значительно повысить собираемость платежей, которая в настоящее время приближается к 100 процентам. Если говорить в общем, собираемость платежей в ВЕКЦА улучшилась вслед за экономическим подъемом после финансового кризиса 1998 года и благодаря государственной политике прекращения повсеместных неплатежей различных учреждений и администраций.

¹³ Отношение объема продажи воды (в день, в среднем за год) к количеству обслуженного населения, к количеству подключений или количеству домохозяйств.

Рисунок 2.7: Сроки сбора платежей от выставления счета до сбора платежа (месяцев)¹⁴



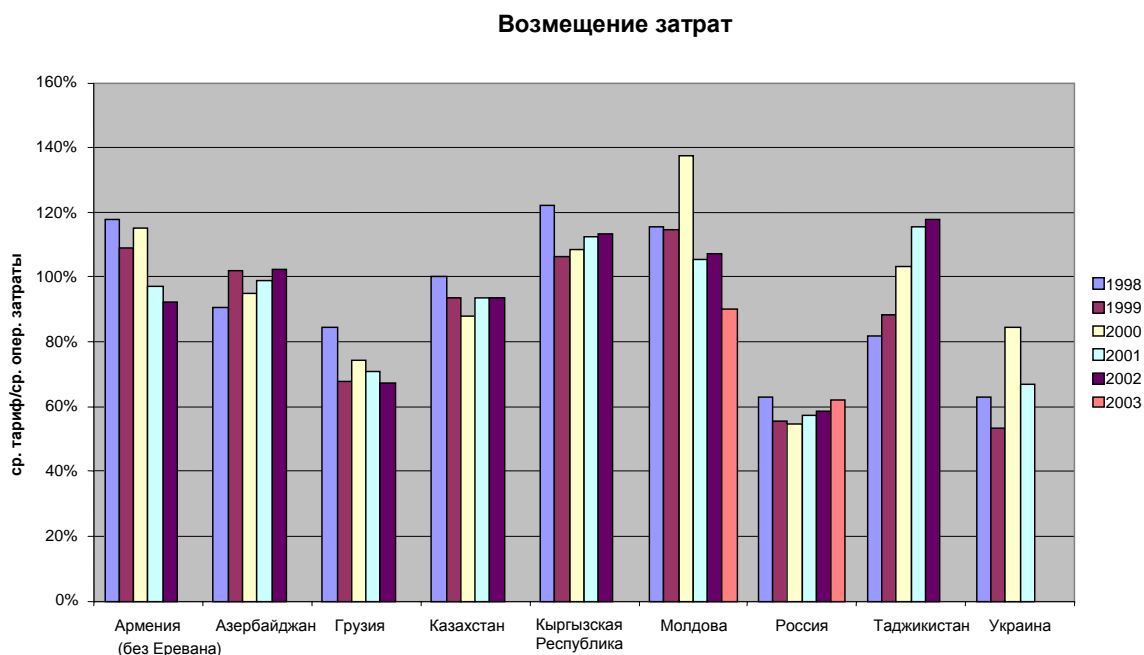
Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС.

Однако другие финансовые показатели указывают на серьезность финансового положения водохозяйственных предприятий в большинстве стран. Хотя тарифы в целом растут в последние годы (например, в России и Молдове они почти удвоились), производственные затраты также растут соизмеримыми темпами. Во многих странах соотношение среднего тарифа для домашних хозяйств и удельных операционных затрат по-прежнему значительно ниже единицы. В России и Украине этот показатель составляет лишь 60 процентов без каких-либо признаков улучшений в последние годы (рисунок 2.8). В других странах, даже когда это соотношение приближено к 100 процентам или превышает этот уровень, это не означает, что тариф полностью возмещает затраты водоканала, так как затраты на техническое обслуживание и капитальные затраты в тариф часто не включаются. С их полным включением уровень возмещения затрат во всех странах будет значительно ниже 100 процентов.

В результате такой финансовой слабости водохозяйственных предприятий инвестиции в ВКХ в последние годы остаются на весьма низком уровне – всего 2-4 долл. США инвестиций на душу населения. Это значительно ниже уровня инвестиций, требуемого для надлежащего технического обслуживания и обновления инфраструктуры, оцениваемого в 24 долл. США на душу населения в год в Казахстане и 16 долл. США на душу населения в год в Грузии, и опять же указывает на дальнейшее разрушение инфраструктуры.

¹⁴ Отношение дебиторской задолженности на конец года к общему годовому операционному доходу, выраженное в эквиваленте месячных продаж.

Рисунок 2.8: Соотношение среднего тарифа и удельных операционных затрат



Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС.

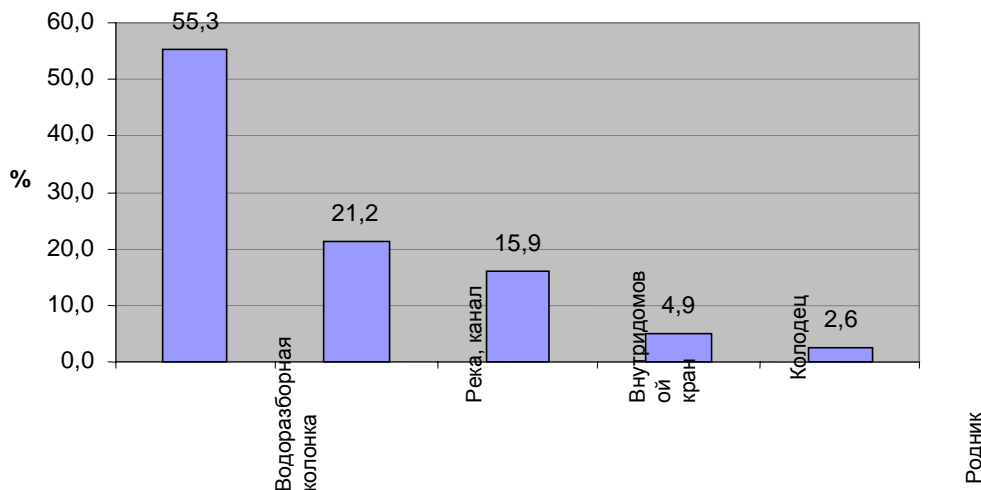
2.3.3 Ситуация в секторе сельского водоснабжения и канализации

Ситуация в ВКХ в сельской местности значительно серьезнее, чем в городской местности, кроме того, она значительно хуже оформлена документально. В то время как в городской местности качество услуг ВКХ в последние несколько лет снижается, в сельской местности эти услуги централизованно зачастую более не предоставляются, и люди вынуждены прибегать к индивидуальным способам водоснабжения. В сельской местности колхозы и совхозы традиционно отвечали за эксплуатацию и техническое обслуживание систем водного хозяйства. После распада бывшего Советского Союза и последующего разрушения системы колхозов и совхозов эта инфраструктура осталась бесхозной, поскольку, как правило, передача ответственности за ее эксплуатацию и техническое обслуживание другим организациям не была предусмотрена. Как следствие, значительная доля инфраструктуры ВКХ на селе в настоящее время выведена из эксплуатации, и многие сельские жители вынуждены находить индивидуальные решения, в которых качеству воды обычно не уделяется внимания.

Например, в Кыргызстане только 67 процентов сельского населения имеет доступ к устойчивому водоснабжению (водой питьевого качества, доступной круглый год), и этот показатель в последние годы постоянно снижается (рисунок 2.10). Только 16 процентов населения в сельской местности имеют доступ к воде через краны внутри домов, при этом водоразборные колонки и вода из каналов/арыков и рек остаются основными источниками питьевого водоснабжения (см. рисунки 2.9 и 2.10), тогда как самой распространенной технологией санитарии являются традиционные туалеты с выгребными ямами.

Рисунок 2.9: Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике

Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике



Источник: Национальное статистическое управление Республики Кыргызстан.

Рисунок 2.10: Доступ сельского населения к устойчивому снабжению чистой питьевой водой в Республике Кыргызстан



Источник: Национальное статистическое управление Республики Кыргызстан.

В Украине более 70 процентов сельского населения (населенные пункты с населением менее 20 000 человек) не подключено к системам централизованного водоснабжения, а 91 процент лишен доступа к соответствующим услугам канализации. Как следствие, это население вынуждено использовать воду из колодцев, хранилищ и открытых родников, которые зачастую не отвечают санитарно-гигиеническим нормам. Более 800 000 человек используют воду, поставляемую торговцами, обычно плохого качества. В последние годы особенно обострилась проблема загрязнения источников воды нитратами, горюче-смазочными материалами, пестицидами и

бактериями. Так как большинство населения использует эту воду без какой-либо водоподготовки, наблюдается рост вспышек инфекционных заболеваний (Мама-86, 2004).

Проблема, все чаще возникающая при восстановлении и расширении инфраструктуры сельского питьевого водоснабжения, заключается в том, что в настоящее время многие люди в сельской местности живут на уровне или ниже прожиточного минимума и не получают достаточно денежных средств для оплаты услуг водоснабжения. Если этим людям не предоставляются субсидии из государственного бюджета, технологии водоснабжения и канализации, внедряемые в сельской местности, должны быть достаточно простыми, с тем чтобы они могли обслуживаться и эксплуатироваться самими местными пользователями.

Ввиду отсутствия информации о наличии и состоянии инфраструктуры сельского ВКХ и имеющейся, в результате, неопределенности относительно текущей ситуации, потребностях сектора и первоочередных действиях, которые можно принять, первый шаг, который должен быть предпринят правительствами стран ВЕКЦА – это широкомасштабный сбор соответствующей информации.

2.3.4 Воздействие на здоровье населения негативно, но это трудно систематически подтвердить

Ухудшение качества услуг водоснабжения в странах ВЕКЦА не вызывает сомнения. Увеличение уровня утечек и перебои в услугах, конечно, свидетельствуют о снижении качества поставляемой воды. Однако трудно установить, это ли является причиной роста количества заболеваний, ввиду сложности вопроса и влияния на основные показатели здоровья населения также ряда других факторов (качество питьевой воды зачастую является не единственным фактором, влияющим на здоровье населения). Анализируя базу данных «Здоровье для всех» отделения ВОЗ в Европе, можно увидеть, что в последние годы некоторые из основных показателей заболеваний, передающихся через воду, в регионе ВЕКЦА незначительно снизились (а именно показатели детской смертности и смертности детей до 5 лет от диспептических заболеваний)¹⁵, тогда как другие показатели несколько возросли (а именно заболеваемость вирусным гепатитом А).

Тот факт, что ухудшение качества услуг водоснабжения не отражается так сильно на показателях состояния здоровья, может объясняться ростом информированности населения о том, что водопроводная вода не безопасна для питья, потреблением в результате этого воды в бутылках и использованием методов очистки, таких как кипячение и фильтрация. Например, в Баку и прилегающих к нему районам 97 процентов населения сообщили, что они систематически кипятят воду для питья. Аналогичным образом большинство жителей районов города Тбилиси, снабжаемых водой из водохранилища - одного из двух источников водоснабжения города, сообщили, что они систематически кипятят воду по той же причине.

Несмотря на эти превентивные меры, по-прежнему происходит много вспышек эпидемий после аварий в системах водоснабжения, о которых сообщается в регионе. Только недавно в Ереване, где показатели качества воды сравнительно положительны, а 80 процентов населения сообщают, что они никогда не пользуются приборами очистки, несколько сотен жителей было госпитализировано из-за попадания канализационных стоков в сети водоснабжения. Аналогичная авария произошла в городе Суходольске в Украине, где более 700 человек было госпитализировано, из которых около

¹⁵ Следует отметить, что ЕЭК ООН ставит под сомнение достоверность этих данных. В обследованиях, проводившихся для проверки официальных данных по здоровью в регионе ВЕКЦА, возникли серьезные расхождения: данные по детской смертности и смертности детей в возрасте до 5 лет значительно выше (иногда до трех раз). По этим данным, детская смертность в Азербайджане и Таджикистане достигает уровня Индии. Возможные причины подобных расхождений могут крыться в разных определениях «живорожденных», равно как и сокращении общего количества регистрируемых новорожденных, в связи с увеличением платы за регистрацию (UNECE [2004], Economic Survey of Europe No. 1, Geneva).

250 человек – дети. Почти всем им был поставлен диагноз – вирусный гепатит А. Данные по аналогичным эпизодам поступают из многих населенных пунктов стран ВЕКЦА.

Хотя некоторые из проблем, на которые указывают основные показатели здоровья, связанного с водой, уменьшаются, в целом, эти показатели остаются на весьма высоком уровне по сравнению с данными по ОЭСР, зачастую превышая их в 50 и более раз. По оценкам ВОЗ, в регионе ЕЭК более 13 000 детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от использования некачественной воды, большинство из них – в регионе ВЕКЦА, а экономические выгоды и выгоды для населения от улучшения водоснабжения и канализации будут весьма существенны. По оценкам ВОЗ, в группе стран – членов Европейской экономической комиссии ООН отношение выгод и затрат при инвестициях в улучшение инфраструктуры ВиК может достигать 13: один инвестированный доллар США принесет целых 13 долларов США в виде выгод.

2.3.5 Муниципальные водохозяйственные предприятия стали главным источником загрязнения поверхностных водоемов

Уровень подключения домашних хозяйств к инфраструктуре канализации относительно низок по сравнению со странами ОЭСР. Даже когда домашние хозяйства подключены к инфраструктуре канализации, очистка сточных вод зачастую не обеспечивается. Хотя консолидированная информация об уровне оснащения оборудованием для первичной и вторичной очистки ограничена (третичная очистка все еще является исключением в регионе), ясно, что существующая инфраструктура зачастую работает неэффективно, а иногда не работает вообще (вставка 2.2). Это обусловлено главным образом сильным износом этой инфраструктуры, равно как и недостатком денежных средств на операционные цели.

Вставка 2.2: Состояние канализационных мощностей и фактический расход в некоторых городах Молдовы

Орхей: Мощность канализационной сети и канализационных очистных сооружений (КОС) составляет 10 000 м³/сут, а фактический объем поступающих стоков составляет 2 000-3 000 м³/сут.

Кантемир: Мощность канализационной насосной станции (КНС) и КОС составляет 3 500 м³/сут, а фактический объем поступающих стоков составляет 300-500 м³/сут. В рабочем состоянии находится только механическая очистка.

Дондюшень: Мощность КНС и КОС составляет 2 400 м³/сут, а фактический объем поступающих стоков составляет 300-400 м³/сут. КОС выведены из эксплуатации и частично разрушены.

Теленешть: Мощность насосной станции и УОСВ составляет 3 100 м³/сут, а фактический объем поступающих стоков составляет 400-500 м³/сут. КОС разрушены.

Унгень: Мощность КНС и КОС составляет 15 000 м³/сут, а фактический объем поступающих стоков составляет 4 000-5 000 м³/сут. Биологическая очистка не работает. Неочищенные сточные воды сбрасываются в реку Прут.

Источник: ОЭСР/СРГ по реализации ПДООС и Ассоциация «Молдова Апэ-Канал» (2002).

Вследствие этой ситуации, а также спада производства во многих отраслях промышленности в 1990-е годы, муниципальные водохозяйственные предприятия в настоящее время являются главными загрязнителями поверхностных вод во многих странах ВЕКЦА. Например, в Российской Федерации на системы коммунального водоснабжения приходится почти 90 процентов сбросов сточных вод, только 10 процентов из которых очищаются в соответствии с действующими нормативами. Кроме того, эти сбросы являются источником более 50 процентов (и до 90 процентов) основных загрязняющих веществ, сбрасываемых в поверхностные водоемы, таких как фосфор (85 процентов), нитраты (82 процента) и свинец (49,5 процента).

Отсутствие необходимой очистки сточных вод создает серьезный экологический стресс для поверхностных вод в странах ВЕКЦА. По данным Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС), некоторые из крупнейших рек Российской Федерации и их притоки в настоящее время сильно загрязнены. Основные водохранилища также сильно загрязнены, особенно Волжский каскад. В Украине все речные бассейны классифицируются как загрязненные и сильно загрязненные. Ситуация аналогична в большинстве регионов ВЕКЦА с высокой плотностью населения и высокой экономической активностью. Кроме того, ЕАОС сообщает о проблемах с качеством питьевого водоснабжения в большинстве стран ВЕКЦА. От 5 до 30 процентов проб питьевой воды не соответствуют норме по микробиологическому загрязнению, при этом превышение норм выше в источниках нецентрализованного питьевого водоснабжения, главным образом в сельской местности.

Кроме того, по данным ЕАОС, до 90 процентов сбросов азота и фосфора в Черное и Каспийское моря поступают со сбросами в реки, главным образом сбросами бытовых сточных вод. Состояние обоих морей оценивается как состояние сильного экологического стресса с серьезными проблемами эвтрофикации в обоих морях и частым закрытием пляжей в украинской и грузинской частях побережья Черного моря в связи с плохим бактериологическим составом воды.

2.4 Правовые и институциональные реформы, проводимые после Алматинской конференции

В целом, обзор основных институциональных и правовых реформ в странах ВЕКЦА указывает на то, что во многих странах приняты меры по улучшению ситуации в секторе водоснабжения и канализации, большинство из которых соответствуют «Алматинским руководящим принципам». В частности, центральные правительства постарались повысить согласованность институциональной структуры, регулирующей водное хозяйство, равно как и разработать рамочное законодательство, с тем чтобы эффективнее управлять ВКХ на местном уровне, главным образом в вопросах установления тарифов. Однако эти меры остаются половинчатыми, а многие из них приняты совсем недавно, и их практическое внедрение еще не принесло результатов. Кроме того, отсутствие реформ на местном уровне (то есть превращение водохозяйственных предприятий в самоуправляющиеся субъекты, функционирующие на коммерческой основе) препятствует получению позитивных результатов от усовершенствованных институциональных и законодательных мер, принятых на центральном уровне. Следовательно, ответственным должностным лицам следует сместить акцент с разработки законов и подзаконных актов на их исполнение, равно как и на поддержку осуществления «Алматинских руководящих принципов» местными органами публичной власти и водохозяйственными предприятиями. Требуются дополнительные усилия по интеграции целей, связанных с водой, в меры государственной политики, в том числе в ССУБ, и использованию возможностей увязать реформу водного хозяйства с достижением согласованных международных целевых показателей по воде. Имеется ряд позитивных примеров реформ на местном уровне, позволяющих сделать важные выводы о пользе проведения подобных реформ. Основная задача – найти способы распространения и тиражирования этих образцов лучшей практики.

В таблице 2.2 приводятся общие сведения о реформах по некоторым основным направлениям. В остальной части настоящего раздела сообщаются дополнительные подробности о некоторых основных аспектах реформ, в том числе децентрализации, установлении тарифов, субсидиях, собираемости платежей, показателях результативности, участии частного сектора и участии общественности.

2.4.1 Децентрализация

«Алматинские руководящие принципы» рекомендовали децентрализовать ответственность за услуги водоснабжения и канализации с ее передачей на муниципальный уровень (без чрезмерной раздробленности) с параллельным созданием нормативно-правовой и институциональной основы для надежного и устойчивого муниципального финансирования сектора и управления им.

В 1990-е годы ответственность за предоставление услуг ВиК была децентрализована во многих странах ВЕКЦА (Азербайджане, Молдове, Казахстане, Кыргызстане, России, Украине), при этом она остается централизованной на государственном уровне в некоторых других государствах (Беларуси, Таджикистане, Туркменистане).

Таблица 2.2: Общие сведения об основных направлениях реформы ВКХ в некоторых странах ВЕКЦА

	Армения	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Украина
Стратегическое планирование и политический приоритет	Включен в ССУБ в 2003 году	Создана национальная отраслевая программа	Включен в ССУБ в 2002 году	Включен в ССУБ в 2004 году	Принята федеральная программа реформирования ЖКХ, в т.ч. ВКХ. Разработано несколько региональных программ для ЖКХ и ВКХ	Разработана национальная стратегия для ВКХ
Уровни управления и регулирования водохозяйственных предприятий	Центральное правительство отвечает за крупные предприятия ВКХ; местные органы публичной власти – за сельское ВКХ	Муниципальный	Муниципальный	Муниципальный	Муниципальный (преобладает) или региональный	Муниципальный
Собственность на основные фонды инфраструктуры ВКХ	Государственная на крупные предприятия; местные органы публичной власти – сельское ВКХ	Муниципальная (преобладают) или частная	Муниципальная (90%) государственная (10%)	Муниципальная	Муниципальная (преобладают) или региональная	Муниципальная (в основном), немного региональной и государственной
Установление тарифов	Центральное правительство. Комиссия по регулированию общественных услуг	На муниципальном уровне с утверждением региональными отделениями Национального агентства по регулированию монополий и развитию конкуренции и губернатором; формула «затраты плюс»	На муниципальном уровне с утверждением региональными отделениями Национального агентства по регулированию монополий и развитию конкуренции; формула «затраты плюс»	На муниципальном уровне	На муниципальном уровне (главным образом), на региональном уровне, когда основные фонды принадлежат региону или в случае участия частного сектора (УЧС)	На муниципальном уровне
Роль центрального правительства	Несет полную ответственность за ВКХ, в том числе за капитальные расходы	Незначительное управление и надзор, помимо тарифов + капитальные расходы	Незначительное управление и надзор, помимо тарифов	Рекомендует методологию разработки тарифа, которая реализуется на муниципальном уровне	Утверждает нормативную базу по тарифам (в настоящее время внедряется)	Определяет основу установления тарифов и отслеживает ее реализацию на региональном уровне
Субсидии	Поддержка доходов малоимущих	- Около 750 млн долл. США за 8 лет в рамках национальной отраслевой программы; - поддержка доходов малоимущих	- Предприятия коммунального обслуживания не субсидируются; - поддержка доходов малоимущих	- Предприятия коммунального обслуживания не субсидируются; - поддержка доходов малоимущих	- возмещение предприятиям ВКХ разницы между экономически обоснованным тарифом и тарифом для населения; - возмещение стоимости льгот; - жилищные субсидии	- Капвложения из центрального бюджета в размере 80 млн долл. США; - возмещение стоимости льгот; - жилищные субсидии

	Армения	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Украина
Организационно-правовая форма водохозяйственных предприятий	Акционерные общества, на 100% государственные (в основном, за некоторыми исключениями)	Акционерные общества, муниципальные или частные	Хозяйственные субъекты, принадлежащие муниципалитетам	Муниципальные предприятия (главным образом) или акционерные общества	Муниципальные или государственные унитарные предприятия, но появляются и акционерные общества	Муниципальные или региональные унитарные предприятия
Состояние УЧС (участие частного сектора)	Контракты на управление 2 крупнейшими водоканалами (66% населения), которые вскоре будут заменены договорами аренды. Положения о делегированном управлении в Водном кодексе	Во многих средних городах в ВКХ действуют отечественные и частные операторы. Принят закон о концессиях	Отсутствует правовая основа для УЧС. Один контракт на управление с участием международного частного сектора в городе Ош.	Принят закон о концессиях, но отсутствуют механизмы его реализации; Отсутствуют случаи УЧС.	Принят закон о концессиях (2005), 8% городского населения обслуживается с УЧС, главным образом по договорам аренды	Принят закон о концессиях, но УЧС весьма ограничено (отечественные операторы)
Контракты между предприятием ВКХ и муниципалитетом	С большинством крупных водоканалов – контракты, предусматривающие достижение определенных результатов		Отсутствуют серьезные договорные отношения между водоканалами и муниципалитетами		Только несколько контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов	Только несколько контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов
Стратегическое планирование	Финансовая стратегия для ВКХ	Финансовая стратегия для ВКХ		Финансовая стратегия для ВКХ	Финансовая стратегия для ВКХ в нескольких областях	Финансовая стратегия для ВКХ
Участие общественности	Предусмотрено участие общественности в пересмотре тарифов		Участие общественности не предусмотрено	Законом предусмотрено право доступа общественности к информации и проведение консультаций с общественностью	В настоящее время недостаточно развито, но новым законом предусмотрен доступ общественности к информации с 2006 года	Общественные слушания в некоторых муниципалитетах; закон «Об информации о ВКХ»

Примечание: УЧС – участие частного сектора.

Хотя большинство стран с централизованной ответственностью за водоснабжение и канализацию страдают от обычных ограничений и недостатков, свойственных этой форме управления, процесс децентрализации создал свой комплекс проблем. В некоторых случаях децентрализация привела к возникновению непоследовательных институциональных механизмов, когда разные организации и уровни публичной власти являются владельцами активов ВКХ и отвечают за инвестиции, установление тарифов, эксплуатацию и техническое обслуживание. Многие из этих противоречий уже устранены, и в настоящее время эти функции сосредоточены на уровне местных органов публичной власти. Однако отсутствие всеобъемлющих инвентарных перечней основных фондов ВиК и надлежаще функционирующих регистров государственного и муниципального имущества в большинстве стран ВЕКЦА по-прежнему препятствует эффективному децентрализованному управлению водохозяйственной деятельностью.

В отличие от большинства других стран ВЕКЦА, в 1990-е годы Армения решила централизовать ответственность за городскую инфраструктуру ВКХ и собственность на основные фонды ВКХ. В такой маленькой стране как Армения (с населением около 3 млн человек) это, как представляется, был наиболее эффективным способ ускорения темпов реформ. Сегодня, когда реформа идет и уже приносит результаты, в Армении начата постепенная децентрализация ответственности за ВиК с использованием модели, которая вначале была успешно опробована в одном районе (марзе).

2.4.2 Установление тарифов

Не отвечающие требованиям и недостаточно проработанные тарифные правила и порядок установления тарифов являются одной из основных причин тяжелого финансового положения сектора. Хотя ситуация еще остается неудовлетворительной в ряде стран, где не проводятся регулярные тарифные обзоры и недостаточно четко определены статьи затрат, учитываемые при расчете тарифов, имеется и ряд позитивных сдвигов. Например, в Украине и России проделана большая работа по улучшению нормативной базы для установления тарифов с целью более полного отражения экономических реалий и защиты процесса утверждения тарифов от чрезмерного политического влияния. В Украине закон «О жилищно-коммунальных услугах» 2004 года обязует регулирующий орган выплачивать коммунальным предприятиям компенсацию, если тарифы установлены ниже себестоимости (вставка 2.3). Это (если закон будет исполняться) должно стать сильным стимулом к внедрению местными властями тарифов, обеспечивающих возмещение затрат. Хотя данные реформы развиваются в верном направлении, большинство из них были предприняты совсем недавно, и потребуется время для их успешного внедрения на местном уровне и для того, чтобы материализовались ожидаемые позитивные результаты.

Меры, подобные мерам, принятым в Украине и России, при условии их надлежащей реализации, приведут к росту тарифов на воду в краткосрочной перспективе. Это может создать серьезные проблемы для групп с низким уровнем доходов. Например, в Армении в случае повышения тарифов до уровней возмещения затрат около половины населения, по оценкам, должно будет платить за ВиК более 4 процентов своих доходов. Поэтому в Армении ведется работа по совершенствованию программы поддержки доходов малоимущих, в частности путем повышения ее адресности, с рассмотрением возможности предоставления государственных субсидий, с тем чтобы в среднесрочной перспективе сохранить тарифы на более низком уровне (эти вопросы подробнее обсуждаются в документе ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)6).

Вставка 2.3: Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» (принят в июне 2004 года)

Данный закон:

- ввел требование об утверждении порядка установления тарифов на услуги водоснабжения и канализации Кабинетом министров Украины. До принятия этого закона Государственный комитет по делам жилищно-коммунального хозяйства разрабатывал руководящие принципы и утверждал их своими постановлениями;
- предоставил местным органам публичной власти исключительное право устанавливать тарифы на местном уровне для предприятий коммунального обслуживания любой формы собственности;
- ввел принцип полного возмещения экономически обоснованных затрат. Законом прямо запрещается утверждение тарифов на жилищно-коммунальные услуги ниже уровня экономически обоснованных затрат на их производство;
- если регулирующий орган принимает решение установить тариф ниже уровня экономически обоснованных затрат, то он обязан предоставить регулируемому коммунальному предприятию субсидию из местного бюджета на покрытие разницы между утвержденным тарифом и экономически обоснованными затратами на оказание услуг.

По закону Украины «О жилищно-коммунальных услугах», порядок установления тарифов на услуги водоснабжения и канализации определяется Кабинетом министров Украины, что значительно ограничивает возможность произвольного политического вмешательства со стороны местных органов власти.

2.4.3 Субсидии

Еще одним признаком того, что правительства стран ВЕКЦА все более признают необходимость поддержки местных органов публичной власти, отвечающих за инфраструктуру водного хозяйства, служат недавно созданные в рамках центральных бюджетов фонды для субсидирования капвложений в ВКХ. Такие фонды созданы в Украине и Казахстане с целью оказания муниципалитетам и водохозяйственным предприятиям финансовой поддержки для инвестиций в предупреждение аварий и повышение эффективности систем водного хозяйства. В Украине на эту цель в 2004 году было выделено около 80 млн евро. В Казахстане за восемь лет было выделено около 750 млн долл. США.

Кроме того, центральные правительства прилагают усилия по выполнению своих финансовых обязательств перед предприятиями коммунального обслуживания, особенно путем возобновления выплаты компенсаций за социальные услуги, оказываемые через предприятия коммунального обслуживания (напр., льготы в виде сниженных тарифов для определенных категорий населения). Кроме того, бюджетные учреждения (администрации, больницы и т.д.) возобновили оплату своих счетов за воду, что в конце 1990-х годов стало скорее исключением, чем правилом. Роль центрального правительства в финансировании инфраструктуры муниципального водного хозяйства более подробно обсуждается в документе ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)6.

2.4.5 Повышение собираемости платежей

В прошлом сбор платежей за пользование услугами ВиК был серьезной проблемой. Недавно многие страны ВЕКЦА достигли значительных улучшений в этом направлении. Например, в России и Украине собираемость платежей выросла с чуть более 50 процентов в 2000 году до почти 90 процентов в 2004 году. Еще более впечатляют успехи в Армении, где благодаря программе прощения просроченной задолженности (вставка 2.4) собираемость платежей выросла с 10-20 процентов в 2001 году до почти 100 процентов в 2004 году.

Возобновившийся экономический рост в регионе ВЕКЦА способствует увеличению собираемости платежей, создавая дополнительные налоговые доходы и увеличивая прибыль промышленности, а также делая возможным своевременную выплату заработной платы. Кроме того, многие водохозяйственные предприятия усовершенствовали свои системы выставления счетов, с тем чтобы выставлять счета и регистрировать потребителей (абонентов) более систематично, чем в прошлом.

Вставка 2.4: Реализация программы реструктуризации просроченной задолженности домашних хозяйств в Армении

В ноябре 2002 года Национальное собрание приняло закон № 441-Н, которым была создана эффективная система стимулов к сбору платежей по счетам за ВиК за счет списания части просроченной задолженности прошлых периодов тех домашних хозяйств, которые устанавливают водомеры в течение шести месяцев.

Порядок списания просроченной задолженности. Вся просроченная задолженность за воду, накопленная до 1 января 2000 года, будет списана тем пользователям услуг водоснабжения, которые оплатят 50 процентов (для домашних хозяйств, снабжаемых водой круглосуточно) или 30 процентов (для домашних хозяйств, снабжаемых водой по графику) просроченной задолженности, накопленной в период с 1 января 2000 года по 9 декабря 2002 года. Те, кто охватывается государственной программой помощи семье (ПАРОС) и имеет право на пособие по бедности, обязаны осуществить платежи по сокращенной ставке в размере, соответственно, 30 процентов и 15 процентов. Тем, кто надлежащим образом оплачивал свои счета за воду в течение этого периода, 70 процентов платежей, осуществленных с 1 января 2000 года по 9 декабря 2002 года, будет зачтено как аванс по будущим счетам. Условием для этого является установка водомера за счет домашнего хозяйства и своевременное и полное осуществление текущих платежей за ВиК.

Следует отметить, что постановление правительства не обязывает домашние хозяйства устанавливать водомеры. Однако это необходимое условие списания просроченной задолженности.

Результаты реализации Программы. Программа реструктуризации просроченной задолженности домашних хозяйств оказала огромное позитивное воздействие на собираемость платежей. Это связано с тем, что альтернативой установке приборов учета было полное погашение просроченной задолженности за весь период неплатежей без какого-либо облегчения бремени задолженности. Рост собираемости платежей в результате реализации Программы способствовал финансовому оздоровлению водоканалов.

Этой же программой объясняется массовая установка индивидуальных водомеров домашними хозяйствами, что также повысило собираемость платежей, так как, во-первых, уменьшило размер счета за ВиК и, во-вторых, повысило доверие населения к выставляемым счетам. Сделав содействие установке индивидуальных приборов учета одним из ключевых компонентов Программы, Правительство добилось сразу нескольких результатов: улучшилось финансовое положение водохозяйственных предприятий и повысилась прозрачность в секторе.

2.4.6 Контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, между водохозяйственными предприятиями и муниципалитетами

«Алматинскими руководящими принципами» рекомендуется заключение муниципалитетами контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, для создания системы ответственности предприятий за результаты их работы. Такие контракты имеют решающее значение для превращения водохозяйственных предприятий в самостоятельные коммерческие субъекты, так как они требуют четкого определения сферы действия контракта (то есть активов, за эксплуатацию которых отвечает предприятие), целей (то есть показателей результативности и целей, которые должно достигнуть предприятие), равно как и средств (то есть уровней тарифов во времени и субсидий), имеющихся в распоряжении предприятия для достижения этих целей (более подробно этот вопрос обсуждается в документе ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)5).

Хотя правовой статус многих водохозяйственных предприятий в регионе изменился и они стали частными хозяйствующими субъектами (например, акционерными обществами), само по себе это не способствовало усилению их управленческой автономии. В большинстве стран ВЕКЦА подавляющее большинство водохозяйственных предприятий (около 95 процентов) остаются подотчетными городской администрации, что ведет к политическому вмешательству в их текущую деятельность и позволяет использовать доходы в целях, не связанных с водой.

Однако в настоящее время в странах ВЕКЦА имеется небольшое количество примеров успешной реструктуризации взаимоотношений между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, которая усилила автономию деятельности предприятий и предоставила муниципалитетам инструменты оценки их работы (вставка 2.5). Поэтому главной задачей является

эффективное распространение и тиражирование позитивного опыта, имеющегося в таких городах как Сургут.

Вставка 2.5: Проект развития муниципальных услуг в городе Сургуте

Город Сургут является крупнейшим городом Ханты-Мансийского автономного округа в Западной Сибири с населением 282 000 человек. Этот город считается одним из лучших муниципалитетов России с точки зрения финансового положения и управления городским хозяйством.

В 2001 году муниципалитет Сургута разработал Проект развития муниципальных услуг для модернизации и развития систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и централизованного отопления и достижения ими финансовой устойчивости. Проектом предусматриваются капиталовложения, которые принесут большие экономические и финансовые выгоды, сокращают расход топлива и электроэнергии и повышают эффективность оказания услуг водоснабжения, водоотведения и централизованного отопления. Кроме того, проект включает в себя компонент институционального развития для улучшения финансовых и операционных результатов муниципальных коммунальных предприятий города Сургута. Общая стоимость проекта составляет 87,5 млн евро, в том числе 45 млн евро привлечено в виде кредита ЕБРР. Кредитное соглашение с Европейским банком реконструкции и развития было подписано в июне 2002 года.

Муниципалитет отвечает за осуществление проекта и полное обслуживание кредита, в том числе уплату процентов, сборов и погашение основной суммы долга. Однако платежи по обслуживанию долга будут осуществляться из доходов муниципальных коммунальных предприятий «Гортеплосеть» и «Горводоканал», оказывающих услуги централизованного отопления, водоснабжения и канализации в городе Сургуте.

Для повышения институционального потенциала муниципальных коммунальных предприятий проектом предусматривается техническая помощь на осуществление Программы улучшения финансовых и операционных показателей, направленной на повышение их коммерческой жизнеспособности и управленческого потенциала. В 2004 году муниципалитет заключил с указанными коммунальными предприятиями договоры на оказание услуг.

Основные цели заключения договоров на оказание услуг, преследуемые муниципалитетом:

- замена административных отношений договорными;
- распределение прав и обязанностей между сторонами, муниципалитетом и коммунальными предприятиями при оказании услуг водоснабжения, отведения и очистки сточных вод и теплоснабжения населения;
- переход на финансирование капитальных затрат, связанных с модернизацией и развитием муниципальной инфраструктуры, коммунальными предприятиями, вместо бюджетного финансирования;
- внедрение на рассматриваемых предприятиях управления на коммерческих принципах, перевод предприятий на прямые договорные отношения с населением и другими потребителями услуг, с тем чтобы обеспечить конкурентоспособность предприятий;
- увеличение капитализации и рыночной стоимости коммунальных предприятий до их приватизации.

Срок действия договора составляет 30 лет. Им предусматривается двухлетний переходный период, в течение которого должны быть выполнены следующие действия:

- определение и составление карты границ эксплуатационной ответственности и географических зон;
- первичная инвентаризация основных средств с целью их классификации и определения следующего: функции, географического местоположения, даты приобретения, цены приобретения, характера обновления, технического состояния, износа, чистой балансовой стоимости, восстановительной стоимости и т.д.;
- анализ физического состояния основных средств, уровня их износа и возможности дальнейшей эксплуатации. Определение сооружений, подлежащих капитальному ремонту/реконструкции или замене в первоочередном порядке, для обновления инвестиционной программы коммунальных предприятий;
- разработка среднесрочной программы нового строительства и расширения муниципальной инфраструктуры;
- определение основных принципов и порядка регулирования тарифов на услуги, оказываемые коммунальными предприятиями, с учетом действующего законодательства;
- создание службы финансового управления на каждом предприятии, внедрение на предприятиях системы составления бюджета; представление аналитической отчетности по видам деятельности, функциям и группам географических зон;
- внедрение информационной системы для управления предприятием и принятия решений;

- в соответствии с договорами, муниципалитет передает коммунальным предприятиям исключительное право оказания соответствующих услуг в рамках концессии сроком на 30 лет. Муниципалитет не может принимать административные и иные решения, ограничивающие или препятствующие реализации исключительного права коммунальных предприятий оказывать данные услуги. Кроме того, муниципалитет возмещает коммунальным предприятиям убытки, понесенные ими в связи с действиями или бездействием муниципалитета в отношении рассматриваемых услуг. Договорами определяются условия и порядок установления тарифов и правовые санкции за несвоевременное утверждение тарифов.

Основные показатели результативности, применяемые в указанных договорах на оказание услуг:

- операционная эффективность предоставления услуг, определяемая как отношение объема продаж воды к объему производства воды за вычетом утечек;
- общие утечки, в том числе утечки при транспортировке и поставке, и коммерческие потери;
- доля подключений, оснащенных приборами учета;
- коэффициент собираемости платежей;
- средний охват услугами;
- охват услугами в разбивке по географическим зонам;
- средние объемы инвестиций в новые подключения.

Ежегодно муниципалитет составляет и публикует в местной прессе меморандум об операционной эффективности коммунальных предприятий, в основе которого лежат их показатели результативности.

Источник: Группа реализации проекта развития муниципальных услуг в городе Сургуте, 2005.

2.4.7 Участие частного сектора

После Алматинской конференции большие надежды возлагались на то, что частный сектор будет играть важную роль в поддержке и проведении реформ в водном хозяйстве, в том числе посредством инвестиций, но также имелись опасения того, что частный сектор, пользуясь слабым управлением сектором, сможет злоупотреблять своим монопольным положением. Однако, в последние пять лет участие частного сектора, в целом, оставалось на весьма низком уровне. Имеется лишь совсем немного случаев участия частного сектора (УЧС) в регионе, большинство из которых – по договорам на управление или договорам аренды, по которым риск для частного оператора весьма ограничен. Неприятие риска большинством представителей международного частного сектора усилилось, из-за чего они по большей части не хотят входить на рынки ВЕКЦА, для которых характерен неблагоприятный инвестиционный климат. Высокий уровень воспринимаемого политического и регулятивного риска, отсутствие реформ на местном уровне и нежелание муниципальных властей участвовать в договоренностях с частным сектором также сдерживают более активное участие частного сектора.

Однако есть несколько исключений из этой общей ситуации. Одно из них – Армения, где все крупные водоканалы, обслуживающие приблизительно 65 процентов населения страны, управляются частным сектором. Эти договоры делегированного управления были заключены в рамках программ МФИ и оказания помощи донорами в форме договоров на управление с участием международных операторов. Еще одно исключение – Российская Федерация, где за последние два года появилось несколько отечественных частных операторов, которые весьма агрессивно продвигаются на рынке услуг ВиК, заключив договоры аренды (в основном краткосрочные) примерно в 20 городах и охватив приблизительно 11 процентов городского населения России. В некоторых случаях участие частного сектора помогло повысить операционную эффективность водохозяйственных предприятий, однако еще предстоит увидеть, устойчива ли эта тенденция и смогут ли отечественные операторы улучшить услуги ВиК, оказываемые населению, в долгосрочной перспективе.

2.4.8 Участие общественности

«Алматинские руководящие принципы» рекомендуют, чтобы «общественность была непосредственно вовлечена в процесс реформ», в том числе «путем участия в основных процессах принятия решений, а также предоставления информации, с тем чтобы защитить интересы всех заинтересованных сторон».

Хотя, как представляется, во многих странах ВЕКЦА отсутствует заметный прогресс в этой сфере, несколько стран приняли соответствующие меры. Ряд государственных ведомств стран ВЕКЦА открыл отделы по связям с общественностью, создал веб-страницы и организывает семинары и конференции. Кроме того, некоторые правительства начали публиковать национальные отчеты по воде, например, законом Украины «О питьевой воде» предусматривается опубликование соответствующим отраслевым ведомством ежегодного национального отчета о качестве питьевой воды и положении в секторе водоснабжения и канализации. На ряде водохозяйственных предприятий (например, в Москве, Санкт-Петербурге, Киеве) созданы отделы по связям с общественностью, телефонные «горячие линии» и начаты информационные кампании. Они на регулярной основе информируют население о текущих проблемах и их решениях, инициируют дискуссии с общественностью и ведут индивидуальную работу с абонентами-должниками.

В нескольких странах также приняты распоряжения, позволяющие общественности участвовать в принятии решений. Например, в Водном кодексе Армении содержится положение о вовлечении групп гражданского общества в процесс утверждения тарифов. Аналогичным образом в Молдове принят закон, которым предусматривается право потребителей на доступ к информации, равно как и обязанность консультироваться с общественностью по ключевым решениям.

Тем не менее, по данным НПО, работающим в этой области, несмотря на некоторые позитивные примеры, в целом уровень участия общественности в процессе реформы ВКХ в странах ВЕКЦА остается весьма низким. Даже в случае принятия законодательных требований об участии общественности, здесь зачастую не хватает открытости. Главными проблемами, как представляется, являются отсутствие информации о порядке участия общественности (в некоторых случаях власти намеренно не придают подобные процессы широкой огласке), а также недостаток информации о планируемых реформах, которая предоставляется общественности, и ее качество. Эти факторы значительно снижают потенциал активного участия групп гражданского общества в реформе ВКХ.

2.5 Выводы

Имеющиеся данные указывают на то, что общая ситуация в секторе водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА, которая уже пять лет назад в Алматы оценивалась как критическая, с тех пор далее ухудшалась. Это особенно касается *качества услуг* ВиК - соответствующие показатели ухудшаются фактически во всех странах ВЕКЦА. Ситуация в сельской местности представляется еще более критической, чем ситуация с городской инфраструктурой, хотя отсутствие данных затрудняет точную оценку масштаба проблемы. Как следствие этого, риск для здоровья населения и окружающей среды, связанный с некачественным водоснабжением и канализацией, в последние годы продолжает возрастать, что влечет за собой значительные экономические, природоохранные и другие издержки в этих странах. Наиболее серьезная ситуация с влиянием воды на здоровье населения сложилась в группе стран с низкими доходами и низким охватом населения, к которой относится большинство стран Кавказа и Центральной Азии.

Поэтому, несмотря на значительный прогресс в осуществлении институциональных и правовых изменений в водном хозяйстве, достигнутый недавно в некоторых странах ВЕКЦА, качество услуг ВиК, получаемых потребителями, не улучшилось. Это очевидное противоречие можно объяснить рядом факторов:

1. Многие изменения осуществлены совсем недавно, и имеется существенный разрыв между моментом принятия нового законодательства или институционального изменения и моментом его полного осуществления и начала получения результатов. При этом следует учитывать тот факт, что самыми последними доступными данными, учитываемыми в данном отчете, являются, как правило, данные двухлетней давности, следовательно, они могут и не отражать текущих показателей работы сектора.
2. Некоторые реформы могут вести к временному ухудшению результатов до того, как ситуация начнет улучшаться. Например, внедрение индивидуальных водомеров – из-за связанного с этим сокращения потребления – обычно ведет к снижению начисленной выручки водохозяйственных предприятий, а также к росту удельных затрат, поскольку постоянные затраты предприятия будут отнесены на меньший объем реализации воды. Но когда регулирующие органы убедятся в том, что тарифы должны быть значительно повышены с учетом возросших удельных затрат, финансовое положение водохозяйственных предприятий заметно улучшится.
3. Ввиду взаимозависимости разных типов реформ (то есть на разных уровнях государственного управления) некоторые реформы могут быть нейтрализованы бездействием на другом уровне. Наиболее очевидным примером является наблюдаемый недостаток реформ на местном уровне. Хотя центральные правительства некоторых стран ВЕКЦА приняли меры по повышению согласованности институциональной системы, возложив большинство регулятивных полномочий на местные администрации, отсутствие у муниципалитетов приверженности реформе и/или управленческого потенциала для использования своих новых полномочий в интересах населения в большой степени нейтрализовали эти улучшения. До настоящего времени лишь немногие водоканалы стали самостоятельными коммерческими субъектами. Вместо этого многие муниципалитеты по-прежнему рассматривают их как инструменты достижений своих краткосрочных целей. Причины кроются в нехватке ресурсов и недостатке управленческого потенциала для решения этих вопросов на местном уровне. Центральным правительствам, некоторые из которых начали осознавать эту проблему, следует прилагать больше усилий для ее решения.

ГЛАВА 3 ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ, ЗАДАЧА ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И САНИТАРИИ - ВЫПОЛНИМА ЛИ ОНА В РЕГИОНЕ ВЕКЦА?

3.1 Краткое изложение

«Сегодня один из шести человек в мире будет пить неочищенную воду. У одного из трех человек нет надлежащих санитарных условий. И около 10 тысяч человек сегодня умрут в результате этой ситуации, которую можно предотвратить. Такое положение неприемлемо.... Вот чем обусловлены обязательства, принятые в Декларации тысячелетия 2000 г. и в Йоханнесбурге в 2002 г. Была поставлена цель к 2015 г. сократить вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и элементарным санитарным условиям...»¹⁶

Задача по водоснабжению и санитарии (Задача 10 ЦРТ) как часть целей развития в начале нового тысячелетия (далее кратко: Цели развития тысячелетия - ЦРТ) состоит в том, чтобы к 2015 году сократить вдвое, по сравнению с 1990 годом, долю людей, у которых нет постоянного доступа к чистой питьевой воде и элементарным санитарным условиям. В настоящем докладе делается оценка усилий, которые потребуются для выполнения этой задачи в странах ВЕКЦА¹⁷ к указанному сроку, а также оценку требуемого для этого объема финансирования и капиталовложений.

К сожалению, простых ответов на поставленные вопросы не существует:

1. Доля населения стран ВЕКЦА, имеющего в настоящее время устойчивую возможность пользоваться чистой и доступной по стоимости питьевой водой и надлежащей системой водоотведения/санитарии, еще подлежит точному определению. Обнадеживающая картина, которую в отношении сектора водоснабжения и водоотведения/санитарии (ВиВС) стран ВЕКЦА дает официальная система мониторинга выполнения Задачи 10 ЦРТ (Программа совместного мониторинга, ПСМ)¹⁸, на самом деле, к сожалению, является обманчивой:

- Показатели, официально применяемые для мониторинга выполнения Задачи 10 ЦРТ, ориентированы на технологические аспекты и не позволяют надлежащим образом оценивать такие факторы как качество, надежность и устойчивость, а именно они особенно важны для стран ВЕКЦА, в которых традиционно имеется высокий уровень подключения (к централизованным системам водоснабжения и канализации – прим. ред.), чего нельзя сказать о *качестве услуг*, которое к тому же на протяжении длительного времени ухудшалось. В системе мониторинга, применяемой ПСМ, ситуация, когда дом или квартира подключены к центральной системе водоснабжения, по которой поступает *загрязненная вода*, будет определена как «устойчивый доступ к чистой питьевой воде»;
- Нет начального ориентира, относительно которого можно было бы оценивать ход выполнения Задачи 10 ЦРТ, поскольку в большинстве стран отсутствуют данные по водоснабжению населения за 1990 г., который в отношении Задачи 10 является базовым;

¹⁶ Послание Генерального секретаря ООН г-на Кофи Аннана первой сессии Консультативного совета по водным ресурсам и санитарии, июль 2004 г.

¹⁷ Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия - регион, включающий Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан.

¹⁸ Программа совместного мониторинга (ПСМ), осуществляемая ВОЗ и ЮНИСЕФ и направленная на сбор данных о состоянии водоснабжения и санитарии/водоотведения и поддержку отдельных государств в их усилиях по мониторингу данного сектора, который должен обеспечить более качественное планирование и управление.

- Неполнота собираемых данных, которые в основном получают в ходе обследования домохозяйств, заставляет серьезно усомниться в надежности оценок охвата населения, которые дает ПСМ и на которых основывается мониторинг хода выполнения задачи;
- Свидетельства из других источников (см., например, «Отчет о ходе выполнения Алматинских руководящих принципов», ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)2, подготовленный к настоящей конференции), подталкивают к выводу о том, что в ВКХ регионе ВЕКЦА на самом деле находится в состоянии кризиса.

Из этого анализа следует важный вывод, имеющий большое значение для определения политики: разрабатывая программы помощи и другие проекты и определяя приоритеты, организациям-донорам и международным финансовым институтам **следует быть очень осторожными** в отношении отчетов о ходе выполнения задачи 10 ЦРТ, подготовленных на основе ПСМ, и пользоваться также и другими источниками.

Ввиду указанной неопределенности, попытки рассчитать затраты и объемы финансирования, необходимые для выполнения Задачи 10 ЦРТ в регионе ВЕКЦА, также приводят к весьма и весьма неопределенным результатам.

Этим вопросам было посвящено два исследования: исследование Всемирного банка (Всемирный банк, 2003 а) и проект доклада, подготовленный консалтинговой компанией COWI (COWI, 2004).

- В этих исследованиях величина затрат на ВКХ в регионе ВЕКЦА в целом оценивается более или менее одинаково:
 - Всемирный банк оценивает затраты на выполнение Задачи 10 во всех странах СНГ в период 2000-2015 гг. в 1,1 миллиарда долларов США ежегодно¹⁹, из которых 55% приходится на водоснабжение. Это соответствует приблизительно 15,3 миллиарда евро за период 2002-2015 гг.;
 - COWI оценивает эти затраты в 14,6 миллиарда евро на период 2002-2015 гг., две трети из которых приходится на водоснабжение и почти 90% - на реабилитацию и реконструкцию имеющейся инфраструктуры ВКХ (которые следует отличать от расширения инфраструктуры с увеличением охвата населения услугами ВиК);
- Однако подробный анализ в отношении конкретных стран (Казахстана, Молдовы и Украины)²⁰ выявляет серьезные расхождения, который могут объясняться разным пониманием категорий затрат, которые должны быть включены в «затраты на достижение ЦРТ», и применением разных методов расчета затрат;
- При всех неясностях, которые связаны с этими исследованиями, схожесть их результатов - скорее результат случайного совпадения, нежели сходства сравнимых оценок.

Что касается COWI, то ее оценка ежегодных «общих затрат» для региона ВЕКЦА – т.е. «всей стоимости», в которую входят не только «затраты на достижение ЦРТ», но также и расходы на эксплуатацию и обслуживание имеющейся инфраструктуры ВКХ и реинвестиции (на восстановление основных фондов для компенсации их износа – *прим. ред.*), на период 2000-2020 гг. составляет 6,9 миллиарда евро **в год**.

¹⁹ Предположительно на основе покупательной способности доллара США в 1995 г.

²⁰ Точные расчеты в отношении выполнения Задачи 10 были подготовлены Всемирным банком только по этим трем странам.

Масштаб этой оценки еще раз убеждает нас в том, что одной из основных задач для региона ВЕКЦА является не расширение, а поддержание и улучшение существующей инфраструктуры ВКХ. Более того, в исследовании делается вывод о том, что даже мобилизация финансирования для эксплуатации и содержания инфраструктуры в ее нынешнем, весьма плачевном состоянии (т.е. на решение гораздо менее амбициозной задачи, чем достижение ЦРТ, относящихся к водному хозяйству) создаст серьезные проблемы для целого ряда стран ВЕКЦА.

Таким образом, несмотря на все неясности с оценками, вряд ли у кого могут быть сомнения в том, что уровень инвестиций, необходимых для выполнения Задачи 10 ЦРТ к 2015 г., потребует масштабной, беспрецедентной мобилизации ресурсов доноров и МФИ – притом, что внутренние ресурсы являются весьма скудными.

Информационная записка ВОЗ «Аспекты охраны здоровья в анализе затрат и выгод в секторе водоснабжения и санитарии», ENV/EPOC/EAP/MIN(2005) (“Health Aspect of Cost-Benefit Analysis of Water Supply and Sanitation”), дополняет вышеуказанные исследования. В ней приводится оценка выгод, которые, как ожидается, могут быть извлечены вследствие выполнения задачи по водоснабжению и канализации ЦРТ. По данным ВОЗ, соотношение затрат и выгод, связанных с выполнением задачи по водоснабжению и канализации ЦРТ в зоне Европейской Экономической Комиссии ООН, составляет 13, т. е. *потенциальная выгода* (положительный экономический эффект) от каждого вложенного доллара равняется 13-ти долларам.

Решение методологических вопросов, относящихся к количественной оценке хода выполнения ЦРТ по водоснабжению и санитарии, позволит устранить серьезное препятствие, мешающее подготовке стратегий развития, направленных на выполнение ЦРТ, для стран ВЕКЦА. Возможная последовательность мер, которые могут быть предприняты в этом отношении, включает следующие:

- Могут быть определены новые показатели по таким позициям как функциональность, надежность и качество услуг водоснабжения и водоотведения;
- Создание в каждой стране условий для надежной и устойчивой работы национальных статистических систем позволит собирать больше данных лучшего качества. В этом отношении полезную помощь могут оказать доноры;
- следует разработать общее определение «затрат на достижение ЦРТ» и общую методологию их измерения - в противном случае сохранится путаница, а сравнение результатов различных исследований по-прежнему будет затруднено;
- Если не удастся получить более реалистичные оценки *охвата населения* по состоянию на 1990 г. (имеется в виду доля населения, имевшего устойчивый доступ к чистой питьевой воде и надлежащие санитарные условия – *прим. ред.*), то для стран ВЕКЦА нужно будет определить иной базовый год и на его основе рассчитывать уровень улучшений, требуемый для выполнения Задачи 10 ЦРТ к 2015 году;

На этой основе стратегии развития, направленные на выполнение ЦРТ, позволят странам ВЕКЦА транслировать выполнение Задачи 10 к 2015 г. в инвестиционные программы субнационального уровня с промежуточными целями. Это также поможет точнее определить: задачи, которые могут выполнить национальные и местные правительства в странах ВЕКЦА, и ту поддержку им со стороны доноров и МФИ, которая будет наиболее полезной.

3.2 Введение

Прошло уже почти пять лет с момента принятия «Декларации тысячелетия»²¹ и пятнадцать лет – из тех двадцати пяти, в течение которых должна быть выполнена²² Задача 10 (водоснабжение и санитария).²³ Подошло время оценить ход выполнения задачи к настоящему моменту, поскольку, как сказал Генеральный секретарь ООН в своем обращении к Генеральной ассамблее ООН в сентябре прошлого года, «если мы действительно ходим достичь этих целей, результатов нужно добиваться уже в самое ближайшее время».

В этих условиях, когда требуются незамедлительные действия, СРГ по реализации ПДООС было поручено (i) проанализировать ход выполнения ЦРТ по питьевой воде и санитарии (так называемая Задача 10 ЦРТ) в регионе ВЕКЦА и (ii) провести анализ существующих исследований, посвященных затратам на выполнение Задачи 10 ЦРТ, с целью информирования участников Конференции министров экономики, финансов, охраны окружающей среды и ведомств, отвечающих за водные ресурсы и ВКХ, которая состоится в ноябре 2005 г. Предоставление такой информации должно положить начало обсуждению этого вопроса.

В настоящем информационно-аналитическом докладе утверждается, во-первых, что те немногие официальные отчеты о ходе выполнения ЦРТ, которые были подготовлены к настоящему времени, не дают достоверной картины ни в отношении состояния ВКХ стран ВЕКЦА, ни в отношении хода выполнения Задачи 10 ЦРТ²⁴. В нем также объясняется, почему методология, используемая для мониторинга хода выполнения Задачи 10 ЦРТ, является одним из факторов того, что такая отчетность вводит в заблуждение.

Далее подробно анализируются результаты последних исследований, посвященных определению стоимости выполнения Задачи 10 ЦРТ в регионе (COWI, 2004 и Всемирный банк, 2003а). Здесь отмечены серьезные расхождения в используемых методах и полученных результатах, которые заставляют усомниться в сравнимости представленных оценок и в возможности рассчитать – с достаточной точностью – уровень инвестиций, затраты и объем финансирования, необходимые для выполнения Задачи 10 ЦРТ в регионе ВЕКЦА.

Следует отметить, однако, что в обоих исследованиях объем затрат на выполнение задачи 10 ЦРТ в регионе ВЕКЦА оценивается как весьма значительный, и обеспечить его сможет только масштабная мобилизация средств доноров и международных финансовых институтов.

И, наконец, предлагается ряд конкретных мер, которые позволят эффективнее проводить мониторинг того, насколько своевременно и полно выполняется весьма амбициозная Задача 10, и создадут условия для того, чтобы оценка затрат и объемов финансирования, необходимых для выполнения этой задачи, стала более обоснованной, и – возможно – сыграют определенную роль в том, что касается устойчивой мобилизации средств доноров и МФИ.

²¹ Декларация была принята на Саммите тысячелетия ООН в сентябре 2000 г., на ее основе были разработаны ЦРТ и соответствующие каждой из них задачи – www.un.org/millenniumgoals/ -см. Приложения I и II.

²² Периодом выполнения Задачи 10 считается 1990-2015 гг.

²³ Выражение **водоснабжение и санитария** относится к **коммунально-бытовому питьевому водоснабжению и водоотведению/санитарии; управление водными ресурсами** в него не входит.

²⁴ Согласно последнему Обзору выполнения Целей развития тысячелетия ООН, на сентябрь 2004 г. в отношении городских населенных пунктов в бывших странах СНГ Задача 10 считалась уже выполненной.

3.3 Почему мониторинг хода выполнения ЦРТ не дает достоверной картины в отношении ВКХ стран ВЕКЦА

3.3.1 Декларация тысячелетия и Всемирный саммит по устойчивому развитию

Мониторинг хода выполнения задачи 10 по водоснабжению и санитарии Целей развития тысячелетия в первую очередь требует четкого и общего для всех понимания применяемой терминологии. Сначала, т. е. до появления официального определения Задачи 10 ЦРТ в Декларации тысячелетия, в разных случаях использовались разные формулировки:

- В «Докладе тысячелетия» (Генеральный секретарь ООН, 2000), Генеральный секретарь ООН особенно призывал участников Всемирного саммита по устойчивому развитию (ВСУР) «поставить целью сократить вдвое за период до 2015 года долю людей, не имеющих постоянного доступа к адекватным ресурсам недорогой и безопасной воды»;
- В «Декларации тысячелетия», принятой Генеральной ассамблеей ООН в сентябре 2000 г., задача в области водоснабжения была определена следующим образом: «... к тому же сроку [2015 год] сократить вдвое долю населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств»²⁵;
- В 2002 г., после того, как Рабочая группа по водоснабжению, энергетике, здравоохранению, сельскому хозяйству и биоразнообразию (ВЭЗСХБ), отвечающая за вопросы водоснабжения и санитарии²⁶, опубликовала свою шокирующую статистику²⁷, участники ВСУР в Йоханнесбурге подтвердили свою приверженность достижению ЦРТ. В плане реализации ВСУР, который позднее был утвержден ООН, говорилось: «В этом отношении мы выражаем свое намерение к 2015 г. сократить вдвое долю людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств, как об этом говорится в Декларации тысячелетия, а также число людей, не имеющих надлежащих санитарных условий ...».

Существование схожих, но все же разных формулировок для одного и того же понятия сыграло свою роль в возникновении некоторой путаницы вокруг задачи по водоснабжению и санитарии, поэтому следует всегда ориентироваться на официальное определение Задачи 10 в Декларации тысячелетия, на котором и основывается мониторинг хода достижения ЦРТ в отношении данного сектора.

3.3.2 ЦРТ 7, Задача 10, показатели 30 и 31

Различные определения, о которых говорилось выше, в конце концов, привели – в рамках Цели 7 Декларации тысячелетия, «Обеспечение экологической устойчивости» - к официальной формулировке Задачи 10, которая относится к области водоснабжения и канализации:

²⁵ Резолюция 55/2 «Декларация тысячелетия ООН», принята Генеральной ассамблеей ООН 18/09/2000.

²⁶ Инициатива ВЭЗСХБ была предложена Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном в рамках подготовки к ВСУР; она включает пять основных тематических направлений: вода, энергетика, здравоохранение, сельское хозяйство и биоразнообразие.

²⁷ Рабочая группа ВЭЗСХБ, 2002 г. «Задачи в области водоснабжения и санитарии» (“A Framework for Action on Water and sanitation”): «около 1,2 миллиарда человек по-прежнему не имеют доступа к чистой питьевой воде, а у 2,4 миллиарда нет надлежащих санитарных условий. Каждый год около двух миллионов детей умирают от заболеваний, связанных с водой, а в самых бедных странах один из пяти детей умирает, не достигнув пятилетнего возраста, от инфекционных заболеваний, обуславливаемых недостаточным количеством и качеством воды. Таким образом, обеспечение в течение следующего десятилетия более 1 миллиарда человек чистой питьевой водой и надлежащими санитарными условиями остается одной из важнейших задач, которые сегодня стоят перед человечеством».

«К 2015 году сократить вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и надлежащих санитарных условий».

Из 48 показателей по ЦРТ два были разработаны именно для мониторинга хода выполнения Задачи 10 – они используются в Программе совместного мониторинга (ПСМ), которая является официальным механизмом ООН по мониторингу хода достижения целей, поставленных международным сообществом в отношении доступа к питьевой воде и санитарии:

- Показатель 30: Доля населения, имеющего устойчивый доступ к улучшенному источнику водоснабжения, в городах и сельской местности.

Таблица 3.1: Показатель 30 – «Улучшенные» и «неулучшенные» источники воды

Улучшенные	Неулучшенные
Домохозяйство подключено к водопроводу	Вода поставляется торговцами
Общественная водоразборная колонка	Бутилированная вода ¹
Скважина	Вода привозится в цистернах
Защищенный вырытый колодец	Незащищенный колодец
Защищенный родник	Незащищенный родник
Сбор дождевой воды	

⁽¹⁾ Опасения вызывает не качество поставляемой воды, а ее количество.

Доступ к чистой питьевой воде – это процент населения, использующий «улучшенные» источники воды.

«Достаточный доступ» к водоснабжению в широком смысле определяется как наличие, по меньшей мере, 20 литров на человека в день, причем вода должна быть из «улучшенного» источника, находящегося на расстоянии не более одного километра от жилища потребителя. Под «улучшенным» источником понимается такой, вода из которого, по всей вероятности, является «безопасной для здоровья» (чистой)²⁸.

«Подключение домохозяйства к водопроводу» означает «подачу воды по трубам в дом, во двор или на участок».

- Показатель 31: Доля населения, имеющего доступ к улучшенным санитарным условиям, в городах и сельской местности.

²⁸ www.wssinfo.org (сайт ПСМ)

Таблица 3. 2: Показатель 31 - «Улучшенные» и «неулучшенные» санитарные условия

Улучшенные (надлежащие)	Неулучшенные (ненадлежащие)
Туалет со сливом в муниципальную канализационную сеть	Пудр-клозет ¹
Туалет со сливом в резервуар- септик	Общественные уборные
Ватер-клозет (уборная со сливом в покрытую выгребную яму)	Уборные с открытой ямой
Уборная с простой покрытой выгребной ямой	
Вентилируемая улучшенная уборная с покрытой выгребной ямой	

⁽¹⁾ где экскременты удаляются вручную.

Доступ к надлежащим санитарным условиям – это процент населения, имеющего «улучшенные» санитарные условия. Системы удаления экскрементов считаются надлежащими, если они являются индивидуальными и если они препятствуют контакту людей с экскрементами.

«Подключение домохозяйства» в контексте водоотведения понимается как «подключение к муниципальной канализационной сети».

Задачу 10 следует рассматривать как ступень к достижению, к 2025 г., полного охвата населения земного шара услугами ВиК - эта перспектива обозначена Глобальным водным партнерством (ГВП)²⁹ в его документе «Программа действий» (“*Framework for Action*”).

В отличие от Задачи 10, которая касается водоснабжения и санитарии для населения, цели, поставленные ГВП к 2025 г., включают и такие направления как ирригация, очистка сточных вод, в т.ч. промышленных, водные ресурсы и управление окружающей средой.

3.3.3 Программа совместного мониторинга ВОЗ/ЮНИСЕФ

Начиная с 1990 г. ВОЗ и ЮНИСЕФ взаимодействуют в рамках Программы совместного мониторинга. В частности, Генеральный секретарь ООН поручил им проводить – на основе ПСМ – оценку доли населения, имеющего доступ к чистой питьевой воде и надлежащие санитарные условия, результаты которой используется при подготовке обзоров хода выполнения ЦРТ.

Основной задачей ПСМ является (i) укрепление национального потенциала в секторе водоснабжения и санитарии, (ii) мониторинг и (iii) информирование организаций, определяющих политику в ВКХ в разных странах мира, о текущем состоянии сектора. Кроме того, ПСМ должна обеспечить использование различными организациями, готовящими отчетность по развитию ВКХ, общий набор определений и критериев при описании уровней доступа к водоснабжению и наличия надлежащих санитарных условий. Оценки на основе ПСМ производились в 1991, 1993, 1996 и 2000 годах. В 2004 г. впервые был подготовлен доклад «Среднесрочный анализ хода выполнения», в котором была дана оценка хода выполнения задачи ЦРТ по водоснабжению и санитарии (ПСМ, 2004).

²⁹ ГВП - это партнерство, объединяющее всех тех, кто связан с управлением водными ресурсами: государственные учреждения, общественно-государственные организации, частные компании, профессиональные объединения, многосторонние организации развития и остальные организации, приверженные принципам «Дублин/Рио-де-Жанейро».

В 1997 г. была изменена методология расчета тенденций в отношении доступа к чистой питьевой воде и наличия надлежащих санитарных условий. Это объяснялось ограниченностью данных, которые предоставлялись национальными правительствами и водохозяйственными предприятиями (т. е. данных на основе информации от поставщиков услуг)³⁰: в этом смысле обследования домохозяйств являются важным шагом к тому, чтобы получать более точную картину относительно доступа к удобствам и фактического пользования ими. Данные поступают от потребителей, которые сообщают о тех удобствах, которыми они действительно пользуются, включая то, что они сделали сами (например, частные колодцы, уборные с выгребными ямами и т. д.).

Обследования домохозяйств, обычно используемые ПСМ в своих оценках охвата, включают обследования по теме «Демография и здравоохранение» (ОДЗ) – они финансируются АМР США и проводятся компанией “Macro International”, кластерный анализ с множественными показателями ЮНИСЕФ (КАМП), данные национальных переписей населения и обследования по измерению уровня жизни. И ОДЗ, и КАМП представляют собой кластерный анализ выборки на национальном уровне; в каждой стране они охватывают тысячи домохозяйств. Выборка стратифицируется таким образом, чтобы быть репрезентативной и для городов, и для сельской местности. Данные, предоставляемые поставщиками услуг, используются только тогда, когда нет данных, полученных в результате перечисленных выше обследований.

ПСМ собирает, анализирует и оценивает эти данные, полученные в ходе обследований и переписей. Был разработан набор правил, направленных на то, чтобы интерпретация собранных данных и их графическое преобразование в точки данных представляли собой системный и объективный процесс. В докладе ПСМ «Среднесрочный анализ хода выполнения» указанные данные проецируются на временную шкалу с 1980 г. по настоящий момент. Затем «методом наименьших квадратов»³¹ находится линия линейного тренда и прочерчивается через эти точки данных - и таким образом дается оценка охвата для 1990 г. и 2002 г. Указанные оценки и являются основой для анализа хода выполнения Задачи 10 ЦРТ.

3.3.4 Проблемы интерпретации и вопросы методики мониторинга

Интерпретация Задачи 10 и связанных с ней показателей, а также методика, применяемая в настоящее время для мониторинга хода выполнения задачи, вызывают ряд вопросов, которые надо иметь в виду при анализе отчетов о ходе выполнения ЦРТ:

а) Терминология

ПСМ не дает официального точного определения таких понятий как «устойчивый доступ», «чистая (безопасная) питьевая вода» или «санитарные условия, отвечающие элементарным требованиям». Используя показатели 30 и 31, ПСМ дает данные о доступе к «улучшенным» источникам водоснабжения и наличии «улучшенных» санитарных условий, из чего напрашивается вывод о том, что эти системы и технологии – определяемые как «улучшенные» – по всей

³⁰ В разных странах используют разные определения понятия «доступ»; существуют сложности в оценке уровня доступа к «улучшенным услугам» (помимо подключений домохозяйств к водопроводу и/или канализации); не учитывается, находятся ли системы в рабочем состоянии и используются ли они; отсутствует статистика по самостоятельно оборудованным колодцам и туалетам, или системам, построенным жителями небольших населенных пунктов.

³¹ «Метод наименьших квадратов» (предложен выдающимся математиком - А.А. Марковым и основан на так называемой «Евклидовой метрике» – прим. ред.) исходит из того, что кривой в заданном классе кривых, которая наилучшим образом приближенно описывает результаты наблюдений (или устанавливает функциональную связь между некоторыми численными величинами в Евклидовом пространстве, которые измерены, возможно, с ошибками – прим. ред.), является кривая, для которой сумма квадратов расстояний между этой кривой и точками, задаваемыми данными наблюдений – минимальна.

видимости, обеспечивают доступ к безопасным источникам водоснабжения и надлежащие санитарные условия. Тем не менее, нет никаких подтверждений того, что эти так называемые «улучшенные» технологии действительно обеспечивают доступ к безопасной воде или надлежащие санитарные условия. Более того, до настоящего времени в процессе мониторинга игнорируется само понятие безопасности и надежности источников водоснабжения и соответствующего уровня услуг водоотведения, которое (понятие) – с точки зрения потребителей – должно быть ключевым в любом анализе состояния ВКХ. В некоторых местах, например, незащищенный колодец, которым пользуются в домохозяйстве, может быть гораздо лучшим источником воды (в плане качества и количества), чем подключение домохозяйства к водопроводу, который может работать с перебоями и подавать воду плохого качества. Понятие *устойчивости*, в отношении качества работы ВКХ и состояния окружающей среды, вытекающее из определения Задачи 10, показателями 30 и 31 никак не отражается. И, наконец, что касается *финансовой доступности* услуг для населения - в плане их стоимости – она только подразумевается, и четкое определение «доступности» отсутствует.

б) Базовый год

В определении Задачи 10 нет четкого указания на то, по сравнению с какой начальной датой должен проводиться мониторинг хода ее выполнения. Несмотря на то, что ЦРТ были сформулированы в 2000 г., а в своем первоначальном обращении Генеральный секретарь ООН говорит: «К 2015 году сократит *вдвое* ...» (см. раздел 1.2 выше), для задачи ЦРТ по водоснабжению и санитарии, как, впрочем, и по большинству остальных задач ЦРТ, в качестве базового года был определен 1990 год (ПСМ, 2004).

По данным Французской академии водного хозяйства, которая в своем докладе (Water Academy, 2004 г.), указывает в качестве базового 2000 год, выбор 1990 года в качестве базового, против ожиданий, не так уж нейтрален и ставит нас в не менее жесткие условия: на самом деле, задача (на уровне всего мира) по доступу к чистой воде будет состоять в необходимости достичь охвата не 91%, а 89,5% всего населения (к 2015 г.), а наличие надлежащих санитарных условий – не у 81%, а у 77,5% всего населения, т.е. означает лишь небольшое снижение целевого показателя.

в) Обследования домохозяйств

Хотя обследования домохозяйств и являются наилучшими и наиболее надежными источниками данных, позволяющих оценить текущее состояние с водоснабжением и санитарией (особенно если сравнивать их с информацией, предоставляемой правительствами или поставщиками услуг), они, т.е. обследования домохозяйств, также связаны с определенными недостатками:

- во многих странах они не проводятся на регулярной основе;
- отсутствие или недостаточность стандартных показателей и методологий затрудняет сравнение информации, полученной в ходе разных обследований. В рамках ПСМ уже начата работа по приведению в соответствие инструментов, применяемых в процессе обследований (КАМП, ОДЗ и т.д.), что позволит улучшить сравнимость обследований домохозяйств;
- обследования домохозяйств не включают вопросов относительно надежности водоснабжения, качества воды или ее доступности по стоимости, расстояния между домохозяйством и объектом водоснабжения или уборной, наличия раздельных санитарных кабин для мужчин и женщин, а также относительно того, насколько они (эти туалеты и санитарные кабины) соответствуют требованиям гигиены в действительности.

2) Недостаточность данных обуславливает ненадежность прогнозов

Качество результатов, получаемых при использовании *линейной* регрессии, которая наилучшим образом объясняла бы имеющиеся данные, зависит, среди прочего, от количества таких точек данных. Когда речь заходит о регионе ВЕКЦА, их, к несчастью, слишком мало³². В «Среднесрочном анализе хода выполнения» ПСМ, который стал первой попыткой оценить ход выполнения Задачи 10 с 1990 г. по 2002 г., ни одна из оценок по 1990 г. или 2002 г., подготовленных по региону ВЕКЦА – будь то по водоснабжению или по санитарии, не соответствует данным обследований, проведенных в эти годы: они получаются за счет экстраполяции данных за другие годы, с применением метода линейной регрессии. Однако в отношении 7 из 12 стран ВЕКЦА для периода 1990-2002 годов ПСМ использовала только один год, для которого имелись фактические данные. Это обстоятельство, разумеется, серьезно компрометирует результаты анализа хода выполнения, ограничивающегося такими ненадежными оценками охвата. Кроме того, в связи с тем, что использовалась линейная регрессия, а не нелинейная кривая, оценки охвата по всем странам ВЕКЦА указывают если не на прогресс, то, по меньшей мере, на отсутствие ухудшения между 1990 и 2002 годами.

Это противоречит фактам, которые хорошо известны – а именно широко распространенному ухудшению, а иногда и коллапсу, инфраструктуры ВКХ в большинстве стран ВЕКЦА, начиная с 1990 г., что подтверждается Стратегиями снижения уровня бедности («ССУБ»)³³, подготовленными самими странами ВЕКЦА – разумеется, в тех случаях, когда они были подготовлены.

И, наконец, в процессе мониторинга не хватает *целей национального уровня* (а применительно к крупным странам - и субнационального), а также *промежуточных целей* на период 2005-2015 годов.

д) Городское и сельское население

Притом, что оба показателя (и 30-й, и 31-й) различают городское и сельское население, остается неясным, должна ли Задача 10 быть выполнена вообще, в мировом масштабе, или, кроме того, отдельно для каждой категории населения – городского и сельского. В своем последнем докладе Рабочая группа ООН по водоснабжению и санитарии указывает на четыре компонента Задачи 10 (Рабочая группа ООН по водоснабжению и санитарии, 2005), из чего, видимо, следует, что на самом деле Задача 10 состоит из четырех отдельных подзадач. Это подтверждается упоминанием этих же четырех подзадач в последнем Обзоре выполнения Целей развития тысячелетия ООН (ООН, 2004). Этот пункт нуждается в обязательном уточнении, поскольку он влечет за собой серьезные выводы в стратегическом и финансовом плане.

е) Снижение уровня бедности

Говоря о Задаче ЦРТ по водоснабжению и санитарии, следует ориентироваться на сущностный смысл Декларации тысячелетия, который заключается в снижении уровня бедности. Это значит, что Задача 10 не должна заключаться просто в расширении охвата услугами ВиК, что усилия должны быть также направлены на самые бедные районы, которые часто являются сельскими. К сожалению, показатели, используемые для мониторинга достижения Задачи 10, специально не предназначены для того, чтобы оценивать выполнение целей, направленных на борьбу с бедностью.

³² См. Приложение.

³³ ССУБ являются необходимым предварительным условием, при котором страны с низкими доходами могут получать гранты и льготные займы от Всемирного банка (через Международную ассоциацию развития) и МФИ (через программу «Снижение уровня бедности и развитие» - СУБР). В структуре Всемирного банка Международная ассоциация развития специально занимается оказанием помощи беднейшим странам мира в форме долгосрочных беспроцентных займов (кредитов) и грантов. Эта помощь предоставляется на снижение уровня бедности и выполнение задач, связанных с ЦРТ. Заемщиками Ассоциации являются 7 стран ВЕКЦА: Армения, Азербайджан, Грузия, Киргизская Республика, Молдова, Таджикистан и Узбекистан.

3.3.5 Оценка хода выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА на основе системы мониторинга ООН

Мониторинг хода выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА на основе указанной системы не может не привести к искаженному представлению о текущем состоянии ВКХ. И всемирный обзор выполнения ЦРТ, опубликованный ООН во второй половине 2004 г., и «Среднесрочный анализ хода выполнения» ПСМ, опубликованный в 2004 г. и основанный на оценках 2002 г., к сожалению, являются лучшим этому подтверждением:

а) Всемирный обзор выполнения ЦРТ, ООН (по состоянию на сентябрь 2004 г.)

Последний Обзор выполнения ЦРТ, содержащий информацию о ситуации в мире, которая представлена по регионам, был подготовлен ООН на основе статистики, имевшейся на сентябрь 2004 г. Информация по выполнению задачи 10 в СНГ (Европа и Азия)³⁴ представлена ниже:

Таблица 3.3: Всемирный обзор выполнения ЦРТ, ООН по водоснабжению и водоотведению в СНГ

Водоснабжение	Текущее состояние
Сократить вдвое долю <i>городского</i> населения, не имеющего устойчивого доступа к улучшенным источникам водоснабжения	ЦРТ выполнена
Сократить вдвое долю <i>сельского</i> населения, не имеющего устойчивого доступа к улучшенным источникам водоснабжения	Уровень доступа высокий, но улучшения ограничены (прогресс налицо, однако до настоящего времени его темпы были недостаточны для выполнения задачи)
Сократить вдвое долю <i>городского</i> населения, не имеющего надлежащих санитарных условий	Уровень доступа высокий, но улучшения ограничены (прогресс налицо, однако до настоящего времени его темпы были
Санитария	Текущее состояние
Сократить вдвое долю <i>сельского</i> населения, не имеющего надлежащих санитарных условий	Нет существенных изменений (в отношении выполнения задачи по сравнению с 1990 г. изменения отсутствуют или являются негативными, либо текущий уровень неудовлетворителен по сравнению с мировыми стандартами)

Источник: ООН (2004).

Отставание в охвате населения услугами ВиК, о котором говорится в докладе, представляется существенно преуменьшенным, и это противоречит результатам, которые были получены авторитетными экспертами по водоснабжению и канализации, работающими в регионе³⁵: согласно указанному докладу, в плане водоснабжения Задача 10 в городских населенных пунктах считается уже выполненной, а единственное потенциальное негативное изменение, начиная с 1990 г., относится только к санитарии в сельской местности. Эта информация в том же виде воспроизводится в докладе 2005 г., который был опубликован Проектом тысячелетия ООН: «Инвестиции в развитие – практический план достижения Целей развития тысячелетия» (“*Investing in Development – A practical plan to achieve the Millennium Development Goals*”).

³⁴ Тот же регион, что и ВЕКЦА: СНГ в Европе = Беларусь, Молдова, Российская Федерация, Украина; и СНГ в Азии = Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан

³⁵ См. ниже.

б) Оценки охвата на национальном уровне, подготовленные ПСМ

При том, что качество оценок, представленных ПСМ в «Среднесрочном анализе хода выполнения» 2004 г., по сравнению с оценками в ее докладе «Анализ состояния сектора водоснабжения и санитарии в мире, 2000 г.» (“*Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000*”) очевидно повысилось (среди прочего, благодаря более четкой и точной интерпретации понятия «улучшенные» технологии»³⁶), данные, которые приводятся в докладе, по-прежнему вводят общественность в заблуждение:

Таблица 3.4 : Оценки охвата населения в странах ВЕКЦА (по данным ПСМ)

Водоснабжение % населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды	1990			2002		
	Городское	Сельское	Итого	Городское	Сельское	Итого
Армения	99	-	-	99	80	92
Азербайджан	80	49	66	95	59	77
Беларусь	100	100	100	100	100	100
Грузия ³⁷	-	-	-	90	61	76
Казахстан	96	72	86	96	72	86
Кыргызская Республика	98	-	-	98	66	76
Молдова	97	-	-	97	88	92
Российская Федерация	97	86	94	99	88	96
Таджикистан	-	-	-	93	47	58
Туркменистан	-	-	-	93	54	71
Украина	100	-	-	100	94	98
Узбекистан	97	84	89	97	84	89
Санитария % населения, имеющего улучшенные санитарные условия	1990			2002		
	Городское	Сельское	Итого	Городское	Сельское	Итого
Армения	96	-	-	96	61	84
Азербайджан	-	-	-	73	36	55
Беларусь	-	-	-	-	-	-
Грузия	96	-	-	96	69	83
Казахстан	87	52	72	87	52	72
Кыргызская Республика	-	-	-	75	51	60
Молдова	-	-	-	86	52	68
Российская Федерация	93	70	87	93	70	87
Таджикистан	-	-	-	71	47	53
Туркменистан	-	-	-	77	50	62
Украина	100	97	99	100	97	99
Узбекистан	73	48	58	73	48	57

Источник: ПСМ (2004).

³⁶ Так, согласно ПСМ, в 2000 г. 100% населения Кыргызской Республики (городское и сельское население) имело доступ к надлежащим услугам канализации; в 2002 г. этот показатель снизился до 75% (51% - городское, 60% - сельское).

³⁷ Согласно сведениям, предоставленным г-ном Мерабом Канделаки, главой Грузводоканала, и основанным на недавно проведенной работе по разработке Финансовой стратегии для ВКХ Грузии, следующие цифры в большей степени соответствуют действительности:

- Доля населения, имевшего доступ к централизованному водоснабжению в 1990 г.: в городах - 82%; в сельской местности - 29%; в целом по населению 58,7%;
- Доля населения, имевшая доступ к централизованному водоснабжению в 2002 г.: в городах - 82%; в сельской местности - 15,3%; в целом по населению 54,3%;
- Доля населения, имевшая доступ к канализации в 1990 г.: в городах - 60%; в сельской местности - 0%;
- Доля населения, имевшая доступ к канализации в 2002 г.: в городах - 58%; в сельской местности - 0%.

Разумеется, эти цифры отражают одну неоспоримую особенность ВКХ в странах ВЕКЦА – речь идет о хорошо развитой инфраструктуре, унаследованной от советского периода. Тем не менее, они озадачат любого, кто имеет опыт работы в этом регионе:

- Ни в одной из стран ВЕКЦА в период 1990-2002 гг. не было ухудшения состояния ВКХ (иными словами, доля населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды или к канализации, ни в одной из стран ВЕКЦА не сократилась). В большей части региона ситуация оставалась стабильной, а в Азербайджане и Российской Федерации в секторе водоснабжения даже отмечены улучшения³⁸;
- Возможно, эти оценки указывают на долю населения, имеющего возможность пользоваться «улучшенными» технологиями, но сомнительно, чтобы такая же доля населения действительно получала чистую (безопасную) воду в любое время и в течение всего года и имела надлежащие санитарные условия, особенно если говорить о сельской местности;
- Эти оценки ПСМ не соответствуют оценкам охвата, представленным (если они представлены) в соответствующих документах по стратегиям снижения уровня бедности.

Отсутствие оценок охвата на 1990 год – из общего числа стран региона ВЕКЦА (12) такие оценки отсутствуют по (i) трем странам в отношении городского населения и семи странам в отношении сельского населения касательно водоснабжения и по (ii) шести странам в отношении городского населения и восьми странам в отношении сельского населения касательно санитарии – это также затрудняет определение тренда и его направления³⁹. Иными словами, как может Задача 10 ЦРТ быть поставлена количественно, если неизвестна доля людей, не имевших устойчивого доступа к чистой питьевой воде и надлежащих санитарных условий в базовом 1990 году?

И, наконец, как уже говорилось выше, если обратить внимание на обследования, в ходе которых опрашивались потребители и данные по которым собирались вместе и затем использовались ПСМ для получения оценок⁴⁰, то получается, что:

- В период 1990-2002 гг. по семи из 12 стран было проведено лишь одно обследование, данные которого были использованы ПСМ;
- Не проводилось обследований как раз в 1990 г. и в 2002 г.; все оценки охвата по этим двум годам были получены экстраполяцией на основе метода линейного тренда.

в) Оценка хода выполнения в докладе «Глобальный отчет по мониторингу 2005» Всемирного банка (Всемирный банк, 2005 а)

В своем недавно опубликованном докладе «Глобальный отчет по мониторингу 2005» Всемирный банк дает оценку ходу выполнения Задачи 10 ЦРТ по регионам. Притом, что регион «Европа и Центральная Азия», включающий регион ВЕКЦА, считается неблагополучным в плане санитарии, ничего не говорится о ситуации с водоснабжением в регионе. Представленная ниже диаграмма,

³⁸ Это, по всей видимости, противоречит тому факту, что к концу 1990-х население стран ВЕКЦА было менее здоровым и имело, в среднем, меньшие доходы, чем население стран Латинской Америки и Карибского бассейна: в 7 странах из 12 (Армения, Азербайджан, Грузия, Киргизская Республика, Таджикистан и Узбекистан) к концу 1990-х уровень доходов был близок к тому, который существует в наименее развитых странах. Источник: UNDP Human Development Report 2003 (Доклад «Развитие человечества» ПРООН, 2003 г.).

³⁹ Тем не менее, страны, для которых ПСМ дает оценки охвата за 1990 год (экстраполяция на основе метода линейного тренда), представляют 72% и 83 % всего населения региона ВЕКЦА (водоснабжение и санитария, соответственно) – одна только Российская Федерация представляет более половины населения региона ВЕКЦА.

⁴⁰ См. Приложение.

основанная на данных ПСМ, дает процент населения в «Европе и Центральной Азии», не имеющего надлежащих санитарных условий в 1990 г., 2004 г. и 2015 г. (прогноз уровня выполнения ЦРТ):

Рисунок 3.1: Ход выполнения Задачи 10 в регион «Европа и Центральная Азия»



Источник: Всемирный банк/ПСМ.

Интересно, что для всех регионов существуют диаграммы, аналогичные представленной выше – и по водоснабжению, и по санитарии, за исключением региона «Европа и Центральная Азия», для которого **«имеются оценки только по санитарии»**. Тем самым указывается на отсутствие аналогичных оценок по водоснабжению. Отсутствие такой диаграммы в докладе ВБ никак не объясняется.

Что касается санитарии, в плане выполнения Задачи 10 к 2015 г. регион «Европа и Центральная Азия» считается неблагополучным (и это неудивительно). При этом не дается каких-либо более подробных данных в подтверждение представленных процентов или в объяснение методики, на основе которой определялся целевой показатель для Задачи 10 в 2015 г.

Говоря об этих трех публикациях, посвященных мониторингу хода выполнения задачи по водоснабжению и санитарии в регионе ВЕКЦА, необходимо отметить, что их подготовка в первую очередь основывалась на оценках охвата, сделанных ПСМ. Если иметь в виду данные, получаемые от потребителей и используемые ПСМ, то они, пожалуй, являются наилучшим и наиболее надежным источником данных, имеющихся сегодня для мониторинга хода выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА. Однако надлежащая оценка хода выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА не может быть получена на основе системы мониторинга ПСМ в том виде, в котором она существует в настоящее время. В ней используются «технологические» показатели, игнорирующие такие аспекты как *качество, надежность и устойчивость*, а уровень сбора данных неудовлетворителен.

Все вместе это сводит на нет результаты мониторинга ПСМ в отношении выполнения ЦРТ, относящихся к водоснабжению и санитарии, в регионе ВЕКЦА. Из этого вытекает два важных вывода:

- При подготовке стратегий по направлению средств в ВКХ региона ВЕКЦА донорам и МФИ не следует основываться на официальных отчетах о ходе выполнения ЦРТ;
- Оценка (i) объема средств, необходимых для выполнения Задачи 10, не говоря уже об (ii) объемах внешнего финансирования, которое должно быть привлечено с этой целью (что само по себе является крайне сложной задачей), становится весьма и весьма проблематичной.

3.4 Оценка затрат и объема финансирования, необходимых для выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА: сравнение используемых методов и их результатов

В 2003 г. в докладе Всемирного совета по финансированию водохозяйственной инфраструктуры⁴¹ «Финансирование водоснабжения для всех» (*“Financing water for all”*), более известном как «Доклад Камдессю», объем финансирования, необходимого для выполнения Задачи 10 – имея в виду минимально приемлемые стандарты качества и технологии - оценивался на уровне 10 миллиардов долларов США дополнительных расходов на инвестиции ежегодно⁴². В том же случае, если все население городов должно быть охвачено централизованным водоснабжением и канализацией, и в городах обеспечена хотя бы первичная очистка сточных вод, общий ежегодный объем финансирования оценивался на уровне 17 миллиардов долларов США для водоснабжения и 32 миллиардов долларов США для водоотведения и очистки сточных вод.

Подобные оценки, сделанные авторитетными экспертами и международными организациями, в последние годы варьировались в пределах от 6.5 миллиардов долларов США в год (рабочая группа ООН по ЦРТ в области водоснабжения и санитарии, 2004 г.) до 75 миллиардов долларов США в год (организация “World Water Vision”, 2000 г.), (WELL 2004). Разброс этих оценок объясняется, в том числе, различными исходными предпосылками: например, касающимися выбора технологий, уровня услуг, который необходимо обеспечить, и, соответственно, удельных затрат, базового года, прогнозов относительно роста населения, а также цели, с которой делаются расчеты (например, иногда учитываются затраты на содержание и реабилитацию существующей инфраструктуры). Выбор технологии особенно важен, так как используемые решения должны учитывать уровень экономического развития и городов, и сельских районов.

Такие различия между исходными посылками чрезвычайно затрудняют сравнение различных оценок и еще раз подтверждают необходимость четкого понимания предпосылок, на основе которых они были получены.

Тем не менее, если говорить об оценке объемов финансирования, необходимого для выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА, то исследований, посвященных этому вопросу, довольно мало. В этой части доклада говорится о некоторых наиболее подробных исследованиях, увидевших свет в последнее время. Это:

- Доклад, который хотя пока и имеет форму проекта, однако находится на весьма проработанной стадии, о результатах исследования, предпринятого в мае 2004 г. консалтинговой компанией COWI по заказу Министерства окружающей среды Дании. Доклад озаглавлен «Потребности в финансировании для достижения Целей развития тысячелетия в секторе водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА» (*“Financial needs of achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation in the EECCA region”*)

⁴¹ Этот совет, состоящий из профессиональных финансистов, был образован в результате совместной инициативы ГВП, ВСВР и 3-го Всемирного форума по водным ресурсам в Киото с целью изучения возможностей и способов привлечения дополнительных финансовых ресурсов в сектор водоснабжения и санитарии.

⁴² Неофициальные оценки, сделанные Советом по сотрудничеству в области водоснабжения и санитарии. Он является одной из первых международных сетевых организаций (образован в 1990 г.), объединяющих профессионалов и активистов, приверженных задачам улучшения качества жизни для миллиардов людей, не имеющих возможности пользоваться чистой водой и не имеющих надлежащих санитарных условий.

и основан на информации из разных источников (официальная статистика, соответствующие международные базы данных, отчеты и доклады ведущих международных организаций, а также собственная база данных COWI и природоохранные финансовые стратегии); и

- Доклад Всемирного банка «Достижение Природоохранной Цели развития тысячелетия в Европе и Центральной Азии» (“Meeting the Environment Millennium Development Goal in Europe and Central Asia”), датированный июнем 2003 г. Он охватывает страны ЕЦА и включает детальную модель «расчета затрат на ЦРТ» для Казахстана, Молдовы и Украины.

Оба эти исследования посвящены исключительно необходимому финансированию и не содержат оценок сопутствующих им социально-экономических выгод. Полезные сведения на эту тему представлены в информационной записке ВОЗ «Аспекты охраны здоровья в анализе затрат и выгод по сектору водоснабжения и санитарии» (ENV/ЕРОС/ЕАР/MIN(2005)9). По данным ВОЗ, соотношение затрат и выгод, связанных с выполнением задачи 10 ЦРТ по водоснабжению и санитарии в регионе ВЕКЦА, составляет 13, т. е. потенциальная выгода (в денежном выражении – *прим. ред.*) от каждого вложенного доллара равняется 13 долларам.

Но перед тем как переходить к анализу различных попыток расчета затрат, необходимых для выполнения Задачи 10 в регионе, и связанных с этим объемов финансирования, будет полезно разобраться в масштабах кризиса, в котором пребывает ВКХ в регионе ВЕКЦА.

3.4.1 Краткий обзор текущего состояния ВКХ в регионе ВЕКЦА⁴³

Нынешнее состояние сектора водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА можно назвать «пиком» очень серьезного кризиса. Особенно это относится к странам Центральной Азии и Кавказа, которые должны предпринять незамедлительные меры, иначе существующая там инфраструктура ВКХ перейдет в состояние коллапса. Нельзя сказать, чтобы причины такой ситуации заключались в ограниченности водных ресурсов, хотя за общим высоким уровнем обеспеченности собственными ежегодно возобновляемыми водными ресурсами⁴⁴ на душу населения в странах ВЕКЦА⁴⁵ скрываются достаточно большие различия не только между странами региона, но иногда и в разрезе отдельно взятой страны⁴⁶. Причины кризиса лежат, скорее, в следующем:

- Общее постепенное ухудшение состояния инфраструктуры ВКХ со времени распада СССР в 1991 г., объясняющее недостатком средств на ее надлежащую эксплуатацию и техническое обслуживание⁴⁷ - особенно сильно это сказалось в сельских районах, где раньше, в том или ином виде, существовали централизованные системы ВиК и где во многих случаях эти системы и сети пришли в полную негодность;

⁴³ Более подробную информацию относительно текущего состояния сектора ВКХ в регионе ВЕКЦА см. в информационно-аналитическом докладе о ходе выполнения Алматинских руководящих принципов (ENV/ЕРОС/ЕАР/MIN(2005)2).

⁴⁴ Средний ежегодный объем стока рек и пополнение подземных вод за счет инфильтрации осадков (в км³/год).

⁴⁵ 16 000 м³, т.е. более чем в два раза выше среднемирового значения

⁴⁶ На самом деле ситуация с водными ресурсами в регионе очень неоднородна: так, в Российской Федерации средний объем ежегодно возобновляемых водных ресурсов достигает 29 000 м³ в год на одного жителя, тогда как на Кавказе – всего 4 517 м³, и еще меньше в Центральной Азии.

⁴⁷ Согласно COWI, от 20 до 50% основных фондов инфраструктуры ВКХ физически полностью изношены.

- Опережающий рост платы за ВиК в сравнении с ростом доходов домохозяйств, что объясняется:
 - технически слишком сложными системами, унаследованными с советских времен – они подвержены частным поломкам и утечкам (см. выше);
 - тарифами, которые по-прежнему не связаны с экономически обоснованными затратами на предоставление услуг водоснабжения и канализации;
 - отсутствием стимулов к сокращению затрат и оптимизации работы предприятий;
 - большими затратами на электроэнергию (для предприятий ВКХ это одна из основных статей затрат).
- Продолжающееся чрезмерное потребление воды, которое объясняется недостаточным внедрением приборного учета потребления воды.
- В результате всего этого уровень работы ВКХ является неудовлетворительным, а чистота и безопасность питьевой воды часто представляет серьезную проблему:
 - подача воды нередко нерегулярна и ненадежна⁴⁸, что часто объясняется недостаточным напором (и/или перебоями в электроснабжении). Перерывы в подаче воды приводят к (i) дальнейшему ухудшению состояния инфраструктуры и (ii) повышенному риску загрязнения питьевой воды и появления связанных с этим заболеваний⁴⁹;
 - в большей части региона качество воды не соответствует элементарным химическим и микробиологическим стандартам, что создает серьезную угрозу здоровью населения – речь идет не только о химическом загрязнении питьевой воды, но и о наличии в ней возбудителей целого ряда заболеваний, таких как трахома, холера, тиф и гепатит.

Ситуация в ВКХ в регионе ВЕКЦА сейчас такая, что для большинства стран ВЕКЦА загрязненная питьевая вода становится одной из наиболее серьезных проблем для экологии и здоровья населения. В этом поистине катастрофическом контексте выполнение Задачи 10 ЦРТ к 2015 г. – при условии, что для каждой страны будет поставлен соответствующий плановый показатель – в отношении всего региона представляется еще более сложной задачей.

3.4.2 Используемый Всемирным Банком «подушный» подход к оценке объема финансирования, необходимого для реализации Задачи 10

В своем отчете за июнь 2003 г. Всемирный Банк подчеркивает сложность проведения оценки объема финансирования, необходимого для выполнения Задачи 10 ЦРТ в регионе ЕЦА, что связано *среди прочего* с проблемами отсутствия данных за базовый год, ненадежностью и неполнотой данных, а также неадекватностью Показателей 30 и 31 для описания ситуации в данном регионе. В частности, Всемирный Банк хорошо осведомлен о том, что *«многие потребители сталкиваются с серьезными проблемами качества воды, которая, по определению ЦРТ, могла бы считаться поступающей из «улучшенного источника»»,* и потому делает вывод о необходимости формулирования другой задачи в области водоснабжения, *«направленной как на обеспечение водоснабжения, так и на повышение качества воды (доставленной потребителям – прим. ред.)»,*

⁴⁸ Во многих городах вода подается по графику.

⁴⁹ Заболевания, передаваемые с водой, нередко связаны со вторичным загрязнением воды в городских распределительных сетях: инфильтрация сточных вод в систему водоснабжения (при низком давлении или отсутствии воды в сети) часто является причиной загрязнения питьевой воды, если в одном и том же месте проходит и сеть водоснабжения, и канализационная сеть, и обе сети - протекают.

причем необходимо вести мониторинг реализации такой задачи и оценить затраты на ее выполнение. Аналогичные выводы делаются и в отношении санитарии/водоотведения и очистки сточных вод.

В данном контексте стоимость выполнения Задачи 10 – с учетом необходимости повышения качества воды – оценивается только для трех стран: Казахстана, Молдовы и Украины.

а) Стоимость программ водоснабжения в Казахстане, Молдове и Украине

Для городских районов задача ЦРТ в области водоснабжения формулируется в терминах доли населения, имеющего доступ к водоснабжению. На основе уровня доступа к улучшенным источникам водоснабжения в процентном выражении от численности населения в 2000 г.⁵⁰ задача 10 ЦРТ определяется для каждой из трех стран и переводится в численность населения. При этом используются демографические прогнозы, подготовленные Всемирной организацией по сельскому хозяйству и продовольствию (ФАО).

Затем для каждой из стран производится расчет затрат на душу населения для различных вариантов реабилитации и повышения уровня доступа к системам и источникам водоснабжения в населенных пунктах, например, затраты на устройство колодцев (на душу населения). Также разрабатывается комплекс таких вариантов на основе, среди прочего, доли инфраструктуры, нуждающейся в реабилитации. Производится оценка стоимости таких мероприятий, как очистка воды, забранной из подземных и поверхностных источников (это – наиболее затратный элемент, его стоимость варьирует в пределах от 42 до 573 долларов США на душу населения), охрана поверхностных вод и реабилитация систем очистки сточных вод. Различия в показателях затрат на душу населения иногда объясняются размерами городов с точки зрения численности населения.

В сельских районах альтернативой дорогостоящей централизованной системе водоснабжения является метод ее комбинирования с другими «улучшенными» источниками воды, например, с колодцами с чистой водой. Задача 10 ЦРТ для сельских районов определяется аналогичным образом, причем базовые показатели охвата системами водоснабжения за 2000 год также представлены в отчете Всемирного Банка⁵¹.

Затем суммарные затраты на реализацию программы по водоснабжению рассчитываются как сумма следующих статей:

1. **Затраты на повышение качества воды** (т. е. стоимость реабилитации существующих систем водоснабжения); плюс
2. **Затраты на расширение доступа населения к чистой воде** (т. е. капитальные вложения в расширение инфраструктуры централизованного водоснабжения в городах и стоимость обеспечения комбинированного функционирования централизованной системы водоснабжения и колодцев в сельских районах); плюс
3. **Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание - ЭиТО** (т. е. стоимость поддержания доступа к системам водоснабжения), оцениваемые в размере **15%** от суммы двух предыдущих статей затрат, т.е. суммы (i) затрат на повышение качества воды и (ii) затрат на расширение доступа населения к чистой воде.

В результате, получены следующие оценки затрат на выполнение Задачи 10 ЦРТ в секторе водоснабжения Казахстана, Молдовы и Украины:

⁵⁰ См. таблицу с данными по водоснабжению ниже.

⁵¹ См. таблицу с данными по системе канализации ниже.

Таблица 3.5: Стоимость программ водоснабжения в Казахстане, Молдове и Украине (в млн. долларов США в ценах 1995 года)

Страна	Доступ к чистой питьевой воде (%)				Затраты за период 2000-2015 гг.				Годовые затраты	
	Ситуация в 2000 г.		ЦРТ на 2015 г.		ВСЕГО	А Реабил и-тация	В Расшир е-ние	С Эксплуа- тация и ТО	В % от ВВП за 2002 г.	Годовые затраты, всего
	Города	Сель- ские районы	Города	Сель- ские районы						
Казахстан	96,9 96	82 72	97,8	87,4	650	268	297	85	0,2	43
Молдова	79,6 97	88 88	85,7	91,6	106	54	38	14	0,2	7
Украина	95,6 100	94 94	96,9	95,8	1,001	871	-	131	0,1	67

Источник: Всемирный Банк (2003а).

б) Стоимость программ водоотведения в Казахстане, Молдове и Украине

Для оценки затрат на реализацию программ по санитарии/водоотведению используется аналогичный метод расчета. Для городов приоритетным считается доступ к централизованной системе канализации, а для сельских - использование других, менее дорогостоящих технологий (например, комбинация канализации, септиков и уборных с покрытыми выгребными ямами). В целом, предварительные оценки величина затрат таковы:

Таблица 3.6: Стоимость программ водоотведения/санитарии в Казахстане, Молдове и Украине (в млн. долларов США в ценах 1995 года)

Страна	Доступ к системе канализации (%)				Затраты за период 2000-2015 гг.				Годовые затраты	
	Ситуация в 2000 г.		ЦРТ на 2015 г.		ВСЕГО	А Реабил и-тация	В Расшир е-ние	С Эксплуа- тация и ТО	В % от ВВП за 2002 г.	Годовые затраты, всего
	Города	Сель- ские районы	Города	Сель- ские районы						
Казахстан	73,1 87	98 52	81,2	98,6	553	112	369	72	0,1	37
Молдова	67,6 86	98 52	77,3	98,6	106	31	62	14	0,2	7
Украина	79,8 100	98 97	85,9	98,6	508	402	-	66	0,1	34

Источник: Всемирный Банк (2003а).

Прим. ред.: из таблицы 5 следует, что ситуация с водоснабжением населения в сельской местности в Молдове лучше, чем ситуация в городах, а в Украине – почти такая же, как и в городах. Однако, это вряд ли соответствует действительности (либо в отчет вкралась опечатка). Данные ПСМ более реалистично показывают, что ситуация с водоснабжением на селе хуже, чем в городах. Аналогичное замечание касается Таблицы 6 по водоотведению: охват сельского населения системами канализации никак не может быть 98%!

Хотя в отчете Всемирного банка и не объясняется, в чем состоят или на чем основаны некоторые предположения, и не даются подробности некоторых расчетов, что делает дальнейший анализ ситуации невозможным, можно отметить следующее:

- Используемые ПСМ принципы ЦРТ в отчете ВБ соблюдены не полностью:

- В связи с отсутствием данных за 1990 год за базовый принят 2000 год;
- Для городов показатель по водоснабжению интерпретируется как доля населения, охваченного централизованным водоснабжением;
- Показатели охвата за 2000 г. в некоторых случаях превышают официальные показатели ПСМ за 2002 г. и, в частности, неправдоподобно высоки в отношении систем канализации в сельских районах (98% в каждой из трех стран);
- В расчет включены затраты на сооружение новых канализационных очистных сооружений (КОС)⁵².
- Не определены Стандарты (уровень услуг), которые должны быть достигнуты при реабилитации имеющихся систем водоснабжения и канализации;
- Затраты на выполнение Задачи 10 рассчитаны с учетом затрат на сооружение новых КОС;
- Затраты на выполнение Задачи 10 ЦРТ, по-видимому, не включают в себя затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание той части существующей инфраструктуры ВКХ, которая определена как не нуждающаяся в реабилитации. Эти затраты также могут рассматриваться как часть общих затрат на выполнение Задачи 10 в том смысле, что если они не будут произведены, доступ к «улучшенным» системам водоснабжения и водоотведения/санитарии частью населения будет утрачен.

В целях сопоставления следует отметить, что показатели затрат представлены в абсолютных значениях в долларах США по курсу 1995 г., а также в процентах от ВВП за 2002 г.

в) Стоимость выполнения Задачи 10 в странах СНГ в период 2000-2015 годов

Наконец, объем затрат на выполнение Задачи 10 ЦРТ во всех странах СНГ в период с 2000 по 2015 гг. оценивается в 1,1 миллиарда долларов США в год⁵³, причем на системы водоснабжения приходится 55% от этой суммы. Оценки получены на основе следующих предположений:

- Средняя стоимость реабилитации существующей инфраструктуры водоснабжения и канализации оценивается в 60 долларов США на душу населения;
- Стоимость сооружения новой системы водоснабжения принята равной 200 долларов США на душу населения;
- Стоимость сооружения новой системы канализации в городах принята равной 250 долларов США на душу населения;
- Стоимость устройства уборных в покрытыми выгребными ямами в сельских районах принята равной 25 долларов США на душу населения;
- 35% существующих систем водоснабжения и канализации нуждаются в реабилитации;

⁵² Показатель затрат на «сооружение новых КОС» представлен в таблице в виде удельных затрат на душу населения в отношении систем канализации.

⁵³ По-видимому, в долларах США по курсу 1995 г.

- Для городов задача 10 ЦРТ предусматривает обеспечение доступа к централизованным системам водоснабжения и канализации; для сельских районов предусматривается доступ к улучшенным системам водоснабжения и наличие адекватных санитарных условий - в соответствии с ЦРТ ООН.

Отчет не содержит пояснений в отношении метода расчетов, использованного для получения этого суммарного объема затрат. Остается неясным, учтены ли в нем затраты на сооружение новых систем очистки бытовых сточных вод, собранных в канализацию, или затраты на их эксплуатацию и техническое обслуживание.

3.4.3 Подход COWI к оценке объема финансирования, необходимого для выполнения Задачи 10: с использованием инструмента финансового моделирования FEASIBLE⁵⁴

Проект доклада COWI содержит не только оценку объема затрат на выполнение Задачи 10 ЦРТ в регионе ВЕКЦА (с применением компьютерного инструмента FEASIBLE), но также и анализ возможностей финансирования.

Во-первых, в докладе COWI содержится перечень проблем, возникающих в процессе расчета стоимости реализации Задачи 10, включая, среди прочего:

- Отсутствие точной информации о целевом уровне услуг;
- Отсутствие точного определения «чистой воды» («чистая вода» в отчете COWI – это вода, употребление которой не представляет непосредственной угрозы здоровью человека);
- Тот факт, что определение ЦРТ для различных стран следует интерпретировать по-разному (например, для достижения одинакового эффекта для здоровья населения в различных странах, возможно, потребуется обеспечение различного уровня услуг);
- Необходимость учета затрат на реабилитацию имеющейся инфраструктуры ВКХ (в связи с вытекающими из Задачи 10 целями здравоохранения) при расчете необходимого объема финансирования, а также сложность оценки масштабов необходимой реабилитации для обеспечения минимального требуемого качества воды и уровня предоставляемых услуг;
- Недостаточная согласованность и адекватность существующих данных и показателей, не позволяющая надлежащим образом оценить фактическое состояние систем водоснабжения и канализации (в отчете подчеркивается «*общее несоответствие между реальным положением дел ... и существующей официальной информацией*»).

а) Исходные данные

В докладе COWI использованы следующие исходные данные:

- Население подразделяется на две группы, городское и сельское (на основе, среди прочего, официальной статистики стран), и на пять категорий по размеру населенных пунктов (от более одного миллиона жителей до менее пяти тысяч жителей); при этом удельные затраты меняются в зависимости от среднего размера населенных пунктов;
- в оценках охвата населения системами водоснабжения и водоотведения/санитарии различаются следующие категории: «улучшенные» и «не улучшенные», «городские

⁵⁴ Программа FEASIBLE является компьютерным средством поддержки процесса принятия решений; ее разработка финансировалась Данией и производилась силами COWI при участии ОЭСР. Она предназначена для поддержки процесса расчета финансирования, необходимого для реализации природоохранных целей.

централизованные», «городские, другие» и «сельские»; в основном, их источниками являются опубликованные ПСМ оценки, полученные на основе результатов обследований домохозяйств⁵⁵.

б) Основные предпосылки и потребность в реабилитации систем водоснабжения и канализаций⁵⁶

Таблица 3.7: Основные предпосылки и потребность в реабилитации систем водоснабжения и водоотведения в регионе ВЕКЦА

	Водоснабжение	Водоотведение
Города	<p>В существенной реабилитации нуждается 20%-50% имеющихся инфраструктуры (сетей и оборудования) централизованных систем водоснабжения. Для большинства стран этот показатель определен на уровне 30%, хотя для Российской Федерации и Белоруссии он составляет 20%;</p> <p>Для той части населения, которая не имеет доступа к источникам чистой воды, «улучшенной» технологией с точки зрения ЦРТ является подключение к существующей системе водоснабжения.</p>	<p>В реабилитации нуждаются 10%-50% имеющихся централизованных систем канализации и очистки сточных вод. Для целей расчетов этот показатель принят на уровне 10%;</p> <p>Для той части населения, которая не имеет доступа к системам канализации, адекватной технологией признано подключение к существующей централизованной системе.</p>
Сельские районы	<p>В реабилитации нуждаются 20%-50% существующих централизованных систем водоснабжения и 20%-40% других источников воды (колодцы, родники);</p> <p>Локальные системы водоснабжения с уличными водоразборными колонками для относительно крупных населенных пунктов и скважины и колодцы с ручными насосами для малых населенных пунктов (деревень) признаны в качестве источников чистой воды для населения, не имеющего доступа к централизованным системам водоснабжения.</p>	<p>В реабилитации нуждаются 10%-40% существующих в сельских районах систем канализации. При расчетах этот показатель принят на уровне 40%;</p> <p>Использование простых вентилируемых уборных с покрытыми выгребными ямами признано адекватной технологией в отношении санитарии.</p>

Источник: COWI (2004).

⁵⁵ См., однако, Приложение IV, где иллюстрируются некоторые несоответствия, в особенности в отношении систем канализации.

⁵⁶ Показатели в процентах, представленные в настоящем разделе, основаны на значительном объеме данных, собранных в ходе обследований и полученных из официальных источников, а также полученных в результате собственных проектов COWI, реализованных в регионе за последние 10 лет; следует отметить, что в проекте доклада COWI для одних и тех же данных подчас указываются различные значения (20%-50% вместо 10%-50%, 20%-50% вместо 30%-50%, и 10%-50% вместо 20%-50%).

в) Категории затрат и удельные затраты

Таблица 3.8: Категории затрат и удельные затраты (в евро на душу населения)

Категория	Деревня	Поселок	Город	Крупный город
Население	1 000	10 000	100 000	1 000 000
Водоснабжение				
Ручной насос/защищенный колодец	45	45	45	45
Очистка воды при новых подключениях	80	45	20	10
Распределительная сеть новых подключений	100	100	100	120
Очистка воды в реконструированных сетях	25	15	7	4
Распределительная сеть реконструированных систем	30	30	30	40
Водоотведение				
Уборная с покрытой выгребной ямой («улучшенная»)	40	40	40	40
Новое подключение – (механическая) очистка бытовых сточных вод, собранных в канализацию	60	40	20	20
Новые подключения к канализационной сети	180	160	150	100

Источник: COWI (2004).

Удельные затраты рассчитываются с использованием нескольких функций затрат - например, протяженность распределительной сети представлена как функция общей численности и плотности населения или плотность трубопроводной сети - как функция общей численности населения. В связи со сложностью расчетов, а также в связи с отсутствием подробного их описания в проекте доклада COWI, ниже в таблицах 9 и 10 приводятся лишь результаты проведенных расчетов. Затем полученные показатели затрат «калибруются» на основе показателей цен и затрат в различных странах ВЕКЦА.

г) Предварительная оценка «затрат на ЦРТ» для выполнения Задачи 10 в период 2002-2015 гг.

Общие затраты на выполнение Задачи 10 ЦРТ (так называемые «затраты на ЦРТ») в период 2002-2015 гг. (14 лет) определяются как сумма:

- Затрат на расширение охвата услугами ВиВС (доступа к адекватным источникам и системам – *прим.ред.*); плюс
- **Затрат на реабилитацию существующих систем**, которая позволит обеспечить надежное и качественное предоставление услуг водоснабжения и канализации (или доступ к улучшенным источникам водоснабжения и наличие адекватных санитарных условий - *прим.ред.*).

«Затраты на ЦРТ» определяются с использованием – для каждой страны – наилучшего показателя оценки каждой категории исходных данных:

Таблица 3.9: Оценка «затрат на ЦРТ» (в миллионах евро)

Страна	Водоснабжение				Водоотведение/Санитария				ВКХ в целом			
	Реабилитация	Расширение услуг	Всего	* На душу населения	Реабилитация	Расширение услуг	Всего	* На душу населения	Реабилитация	Расширение услуг	Всего	* На душу населения
Армения	140	0	140	44	50	10	60	16	190	10	200	59
Азербайджан	260	30	290	35	140	200	340	43	400	230	630	78
Беларусь	430	0	430	43	190	0	190	19	620	0	620	62
Грузия	170	10	180	42	40	10	50	11	210	20	230	53
Казахстан	520	20	540	37	140	20	160	12	660	40	700	49
Кыргызская Республика	170	40	210	42	30	140	170	34	200	180	380	76
Молдова	100	10	110	26	40	10	50	12	140	20	160	37
Российская Федерация	3850	0	3850	27	2370	0	2370	16	6220	0	6220	43
Таджикистан	200	70	270	41	20	170	190	29	220	240	460	71
Туркменистан	260	10	270	51	40	40	80	17	300	50	350	68
Украина	2050	120	2170	45	660	110	770	16	2710	230	2940	61
Узбекистан	910	240	1150	46	190	370	560	22	1100	610	1710	69
ВСЕГО	9060	550	9610	34	3910	1080	4990	18	12970	1630	14600	52

* - в евро, за весь период (прим.ред.)

Источник: COWI (2004).

Оценка «затрат на ЦРТ» в размере 14,6 миллиардов евро на период 2002-2015 гг. является неким средним значением в широком ряду других оценок (от 7 миллиардов до 21 миллиарда евро). Около двух третей этой суммы приходится на водоснабжение, из которых около 90% - затраты на реабилитацию имеющейся инфраструктуры (в отличие от затрат на расширение охвата услугой водоснабжения). При этом следует отметить важность затрат на расширение услуг в секторе водоотведения/санитарии в странах Центральной Азии.

Средний показатель затрат на душу населения составляет 52 евро, причем минимальный равняется 37 евро (в Молдавии), а максимальный – 78 евро (в Азербайджане).

д) Предварительная оценка «общих затрат» на выполнение Задачи 10 ЦРТ

Компания COWI не только произвела оценку «затрат на ЦРТ», но также предприняла попытку рассчитать полную стоимость реализации программы (так называемые «общие затраты»), включая затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание систем и затраты «на реинвестиции» (на восстановление/компенсацию износа основных фондов – прим. ред.). «Общие затраты» складываются из суммы следующих статей:

- «Затраты на ЦРТ» за период 2002-2015 гг. (14 лет); плюс
- Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей инфраструктуры; за период 2000-2020 гг. (21 год); плюс
- Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание новых систем и дополнительных сооружений, которые планируется построить в период 2000-2020 гг.; плюс
- Затраты «на реинвестиции» (на восстановление/компенсацию износа основных фондов) за период 2000-2020 гг., т.е. капитальные затраты, необходимые для поддержания текущего уровня качества/услуг существующей инфраструктуры (COWI не включает такие затраты в категорию «затраты на ЦРТ», поскольку ЦРТ предусматривает повышение текущего уровня качества/услуг).

Вторая оценка затрат произведена для совокупных затрат за два разных периода, т.е. за 14 лет с одной стороны и за 21 год – с другой. И именно эту оценку COWI использует для определения возможностей финансирования затрат на реализацию Задачи 10. При этом, годовой показатель «общих затрат» для каждой страны рассчитывается путем деления величины «общих затрат» на 20:

Таблица 3.10: Оценка «общих затрат» (в миллионах евро в год)

Страна	Водоснабжение		Водоотведение/Санитария		ВКХ в целом	
	Всего	На душу населения, евро в год	Всего	На душу населения	Всего	На душу населения, евро в год
Армения	58	18,1	26	7,9	84	26,0
Азербайджан	102	12,8	87	10,9	189	24,0
Беларусь	211	20,9	91	9,0	302	30,0
Грузия	69	15,3	29	6,3	98	22,0
Казахстан	233	16,1	100	6,9	333	23,0
Республика Кыргызстан	80	16,0	30	6,0	110	22,0
Молдова	44	10,2	26	6,1	70	16,0
Российская Федерация	2408	16,6	1254	8,6	3662	25,0
Таджикистан	85	13,1	32	4,9	117	18,0
Туркменистан	120	22,7	32	6,1	152	29,0
Украина	868	18,0	384	8,0	1252	26,0
Узбекистан	411	16,5	142	5,7	553	22,0
ИТОГО	4689	16,3	2233	7,2	6922	23,6

Источник: COWI (2004).

Предварительная оценка годовых «общих затрат» в размере **6,9 миллиарда евро** по величине намного превосходит так называемые «затраты на ЦРТ»: за 14-летний период общие затраты составляют около 97 миллиардов евро, что более чем в 6 раз превышает объем «затрат на ЦРТ». Иными словами, из проекта доклада COWI следует, что для стран ВЕКЦА в ближайшие годы наиболее серьезные задачи лежат именно в области эксплуатации и технического обслуживания имеющихся систем водоснабжения и канализации и поддержания текущего уровня качества услуг, а не в области расширения охвата или затрат на повышение текущего уровня качества услуг и приведение его в соответствие с уровнем, предусмотренным Задачей 10 ЦРТ.

Для более полного понимания «затрат на ЦРТ» и «общих затрат», как они рассчитаны компанией COWI, следует прояснить и учесть следующее:

- Остается неясным, меняется ли со временем предпосылка о численности населения;
- В отношении систем водоотведения/санитарии оценки охвата, рассчитанные COWI, систематически и в значительной степени превышают соответствующие показатели, определенные на основе результатов обследований домохозяйств и опубликованные ПСМ⁵⁷;
- Метод расчетов, использованный при оценке «общих затрат» для двух различных периодов, нуждается в разъяснении. То же можно сказать и о расчете годовых «общих затрат».

⁵⁷ См. Приложение.

е) Источники и дефицит финансирования

Затем в проекте своего доклада COWI рассматривает возможности финансирования затрат в объеме, определенном в результате оценки «общих затрат». Компания производит оценку трех источников финансирования, доступных для сектора водоснабжения и канализации, а также разрабатывает различные сценарии с целью проведения анализа чувствительности при помощи программы FEASIBLE:

- Платежи потребителей, включая расходы частных лиц, используемые для поддержания всех форм нецентрализованных систем и сооружений водоснабжения и водоотведения/санитарии (принятые равными совокупной расчетной стоимости отдельных систем, т.е. 500 миллионов евро), и составляющие приблизительно 3,7 миллиарда евро или около 12,6 евро на душу населения в год.

В проекте доклада также рассматривается возможность повышения тарифов за ВиК в большинстве стран ВЕКЦА (предел доступности достигнут только в Молдове, где соотношение «счет за водоснабжение/расходы семьи» составляет в среднем 4%, тогда как в других странах этот показатель варьирует от 0,7% (Беларусь) до 2,76% (Украина). Эти резервы роста тарифов (до достижения порога финансовой доступности услуг водоснабжения для населения – *прим. ред.*), могут быть еще увеличены с учетом относительно высокого прогнозируемого уровня роста реальных доходов населения в регионе.

Данные о платежах потребителей позволяют говорить о возможности реализации двух сценариев:

- Расходы домохозяйств на оплату услуг ВиК (в % от доходов семьи) постепенно повышаются каждый год и достигают «порога доступности», равного 4%, к концу 2007 года;
 - Расходы домохозяйств на оплату услуг ВиК (в % от доходов семьи) постепенно повышаются каждый год и достигают «порога доступности», равного 4%, к концу 2007 г., но при росте реальных доходов населения на 4% в год (отражение роста доходов).
- Государственные субсидии ВКХ, достоверность данных в отношении которых, как говорится в проекте доклада, вызывает определенные сомнения. Кроме того, зачастую сложно провести различие между текущими и капитальными бюджетными расходами на ВКХ. По оценке COWI, для сектора водоснабжения и канализации в государственных бюджетах стран ВЕКЦА ежегодно резервируется 660 миллионов евро, причем 60%-80% этой суммы, т. е. 2,4 евро на душу населения, выделяется на покрытие текущих затрат. Этот источник финансирования ВКХ, несомненно, является крупнейшим.

Один из сценариев предусматривает возможность повышения объема бюджетного финансирования сектора, хотя это и кажется не очень правдоподобным;

- Международные доноры, определенные как МФИ и отдельные страны, средства которых предоставляются через национальные и международные агентства содействия развитию и покрывают лишь небольшую долю потребностей в финансировании ВКХ в регионе ВЕКЦА. В 1995-2003 гг. странам ВЕКЦА со стороны МФИ было предоставлено 800 миллионов евро в форме займов на развитие ВКХ, т.е. 0,36 евро на душу населения в год, что в пересчете на совокупное население стран ВЕКЦА составляет 100 миллионов евро в год. Четкой тенденции при этом также не наблюдается. Двусторонняя донорская помощь составляет приблизительно 25% от предоставляемых МФИ средств (192 миллиона евро в

1997-2001 гг.). Прогнозы COWI в отношении объемов финансирования, которые могут быть предоставлены для реализации Задачи 10 ЦРТ со стороны международных доноров, в проекте доклада сформулированы нечетко, за исключением двустороннего финансирования, которое останется на уровне, зафиксированном в 1997-2001 гг.

При помощи компьютерной модели FEASIBLE для каждой страны просчитываются следующие сценарии на период 2000-2020 гг., с указанием объема имеющихся средств и дефицита финансирования:

1. Сохраняется текущее положение дел (все остается без изменений);
2. Расходы домохозяйств на оплату услуг ВиК (в % от доходов семьи) постепенно повышаются каждый год и достигают «порога доступности», равного 4%, к концу 2007 г.;
3. То же, что Сценарий 2, но при повышении реальных доходов населения на 4% в год;
4. То же, что Сценарий 3, но также при умеренном росте бюджетных расходов на ВКХ в течение всего периода.

Разумеется, в разных странах ситуация различная, но вся картина в целом вызывает сомнения в возможности выполнения Задачи 10 ЦРТ в регионе ВЕКЦА к 2015 году:

- Сценарий 2 позволяет **Армении** покрыть только расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание, а Сценарий 3 – полностью покрыть также затраты на реинвестиции (восстановление/компенсацию износа основных фондов), начиная с 2008 г. Таким образом, ухудшение состояния инфраструктуры ВКХ в Армении будет продолжаться до 2008 г. Общий кумулятивный (нарастающим итогом) дефицит финансирования, включая «затраты на ЦРТ», может быть полностью покрыт только к 2020 г. при условии реализации Сценария 4.
- **Азербайджан** сможет покрыть расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание, а также лишь 30% затрат на восстановление/компенсацию износа основных фондов при реализации Сценария 1. Только 50% затрат «на реинвестиции» могут быть покрыты при реализации Сценария 2, а в 100-процентном объеме – при реализации Сценария 3, но только в 2020 г. При этом ни один из сценариев не позволяет этой стране полностью покрыть кумулятивный дефицит финансирования.
- Ни один из сценариев не позволяет **Беларуси** покрыть необходимые затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание. В лучшем случае, к 2020 г. общий кумулятивный дефицит финансирования в этой стране достигнет уровня 3 миллиарда евро.
- Даже при реализации Сценария 4 **Грузия** не сможет покрыть расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и затраты на восстановление/компенсацию износа основных фондов. Кумулятивный дефицит финансирования в этой стране так и не будет покрыт к 2020 году.
- Полное покрытие расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание, а также затрат «на реинвестиции» к 2007 г. в **Казахстане** происходит при реализации Сценария 2. «Затраты на ЦРТ» покрываются при реализации Сценария 4, который также позволит полностью покрыть кумулятивный дефицит финансирования к 2007 г.

- В **Кыргызской Республике** при реализации Сценария 1 не будет покрыто даже 50% затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание, а при осуществлении Сценария 4 покрыть их, причем не полностью, удастся только в 2020 г. Даже эксплуатация имеющейся инфраструктуры ВКХ представляет для этой страны большую проблему. Кумулятивный дефицит финансирования будет продолжать расти.
- Даже при реализации наилучшего сценария **Молдове** вряд ли удастся покрыть необходимые затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание и затраты на восстановление/компенсацию износа основных фондов к 2020 г.
- По Сценарию 1 **Россия** сможет практически полностью профинансировать необходимые свои затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание и затраты на восстановление/компенсацию износа основных фондов, т.е. сможет остановить процесс ветшания инфраструктуры. «Затраты на ЦРТ» могут быть покрыты при осуществлении Сценария 2. Кумулятивный (нарастающим итогом) дефицит финансирования перестанет расти, в лучшем случае, в 2005 г.
- **Таджикистан** до 2020 года так и не сможет покрыть необходимые затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, и даже при реализации наилучшего сценария к 2020 г. кумулятивный дефицит финансирования достигнет в этой стране 1,5 миллиардов евро.
- Поскольку услуги водоснабжения и канализации для населения в **Туркменистане** являются бесплатными, Сценарии 2 и 3 к этой стране неприменимы. Сценарий 1 позволит почти полностью покрыть затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание; но даже реализация Сценария 4 не приведет к полному покрытию необходимых затрат на восстановление/компенсацию износа основных фондов ВКХ.
- **Украине** также будет очень непросто добиться выполнения Задачи 10 ЦРТ: затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание и затраты «на реинвестиции» могут быть полностью покрыты только к 2020 г. при реализации Сценария 4. Кумулятивный дефицит финансирования в течение рассматриваемого периода будет продолжать накапливаться.
- В **Узбекистане** затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание могут быть покрыты при реализации Сценария 1, но даже при осуществлении наилучшего сценария необходимые затраты «на реинвестиции» полностью покрыты не будут.

3.4.4 Сопоставление оценок затрат на ЦРТ

Небезынтересно сопоставить оценки затрат на ЦРТ, представленные в этих двух докладах. Однако такое сопоставление возможно только в отношении трех стран, для которых Всемирный Банк провел подробные расчеты. Показатели затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание определены на основе оценки затрат на ЦРТ, проведенной Всемирным Банком, поскольку такие показатели компанией COWI в ее расчете совокупных «затрат на ЦРТ» не учитывались. Стоимость строительства новых КОС также могла бы быть рассчитана на основе оценки затрат на ЦРТ, сделанной Всемирным Банком, но это оказалось невозможным, поскольку в докладе Всемирного Банка данный показатель отдельно не указан:

Таблица 3.11: Оценки затрат на ЦРТ COWI и Всемирного банка

Оценка затрат на ЦРТ	COWI 2002-2015 гг. (14 лет) (в млн. евро)			Всемирный Банк 2000-2015 гг. (в млн. долларов США по курсу 1995 г.)		
	Водо- снабжение	Сани- тария	Всего	Водо- снабжение	Сани- тария	Всего
Казахстан	565	481	1046	539	166	705
Молдова	54	93	147	112	48	160
Украина	871	402	1273	2179	776	2955

Источник: Всемирный банк (2003а) и COWI (2004).

Столь значительное расхождение величин расчетных показателей для этих трех стран (как между абсолютными значениями, так и в разрезе статей затрат на водоснабжение и водоотведение/санитарию) не может быть объяснено только разницей в рассматриваемых периодах или в используемой для вычислений валюте. Величина затрат на строительство новых канализационных очистных сооружений также не может оправдать разницу между расчетными показателями затрат на ЦРТ, поскольку в таком случае показатели, полученные Всемирным Банком, систематически бы равнялись или превосходили по величине соответствующие показатели COWI.

Следует отметить, что расчетные показатели затрат на ЦРТ для региона ВЕКЦА в целом, представленные COWI и Всемирным Банком, *априори* более сходны по величине, чем расчетные показатели для отдельных стран. Полученный Всемирным Банком показатель общих годовых затрат на ЦРТ составляет 1,1 миллиарда долларов США в период с 2000 до 2015 гг. (по-видимому, в долларах США по курсу 1995 г.), хотя в докладе и не содержится подробного описания метода расчетов. Таким образом, в целом за 14-летний период объем затрат составит приблизительно 15,3 миллиарда евро⁵⁸ по сравнению с оценкой COWI, равной 14,6 миллиарда евро за период 2002-2015 годов. Тем не менее, сопоставимость этих двух показателей остается сомнительной, поскольку предпосылки, использованные Всемирным Банком при расчетах, четко не определены: входят ли включенные затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, а также сооружение новых систем водоочистки в общую оценку затрат на ЦРТ для СНГ, произведенную Всемирным Банком? Говорят ли полученные показатели о сопоставимости оценок затрат на ЦРТ, или это не более чем совпадение? В настоящий момент ответ на этот вопрос со всей определенностью дать невозможно.

⁵⁸ 1,1 млрд. долларов США по курсу 1995 г. = 1,36 млрд. долларов США по курсу 2004 г. = 1,09 млрд. евро, включая затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание ⇒ 15,3 млрд. евро за период 2002-2015 гг.

3.5 Заключение

В недавнем докладе Всемирного банка, «Глобальный отчет по мониторингу 2005. Цели развития тысячелетия: от консенсуса к действиям», указывается на недостаточный прогресс в отношении выполнения ЦРТ по истечении пяти лет с момента принятия Декларации тысячелетия.

Это особенно справедливо, когда речь идет о выполнении Задачи 10 в регионе ВЕКЦА. В большинстве информационных источников (будь то Стратегии снижения уровня бедности, подготовленные самими странами, или данные, предоставляемые МФИ и консалтинговыми компаниями, работающими на этом направлении) отмечается поистине катастрофическое состояние ВКХ. В единственном всестороннем исследовании, содержащем количественные оценки, в котором рассматривается экономическая возможность выполнения Задачи 10 в регионе ВЕКЦА – т.е. в докладе COWI, указывается, что **в целом по региону⁵⁹ в течение ближайших двадцати лет эта задача будет оставаться невыполнимой**, при этом за основу берется следующая приблизительная оценка расходов: «расходы на ЦРТ» на период 2002-2015 гг. – 14,6 миллиарда евро в год и «общие расходы» на период 2000-2020 гг. – 138 миллиардов евро. Этот важный вывод, как бы он ни был интересен сам по себе, только усиливает беспокойство, вызываемое тем, что в процессе расчета затрат на ЦРТ по-прежнему остается много неясного.

В любом случае, выводы, сделанные COWI, представляются весьма логичными в контексте региона, где (i) государственное финансирование ВКХ недостаточно или отсутствует вовсе, (ii) серьезное повышение стоимости услуг для потребителей невозможно ввиду препятствий, относящихся к доступности (по стоимости) водоснабжения для населения, (iii) внутренние рынки капиталов, как правило, не могут быть источником необходимого долгосрочного финансирования, (iv) иностранный частный сектор (финансовые вложения которого в ВКХ в любом случае ничтожно малы) также не стремится инвестировать в водохозяйственную инфраструктуру, а национальный частный сектор – там, где он существует – сам не имеет достаточного доступа к долгосрочному финансированию внутри страны или из-за рубежа, и (v) помощь со стороны международных доноров по-прежнему играет лишь весьма ограниченную роль.

Как четко заявлено Всемирным банком в его «Глобальном отчете по мониторингу», 2005 г., *«увеличение объемов инвестирования в инфраструктуру в основном ... должно будет происходить за счет государственного сектора. Для усиления роста и обеспечения такой работы ВКХ, которая бы соответствовала задачам ЦРТ, необходимо, чтобы во всех регионах вырос уровень расходов на инфраструктуру (инвестиции плюс расходы на эксплуатацию и обслуживание)»*.

Разумеется, одна только мобилизация внутреннего государственного финансирования не позволит региону ВЕКЦА обеспечить выполнение Задачи 10 ЦРТ.

Проблема еще более усугубляется тем, что поступления в ВКХ в рамках ОПР⁶⁰ в последние годы снижается: в докладе ОЭСР «Помощь сектору водоснабжения и санитарии» (*“Aid for water supply and sanitation”*), 2004 г., говорится *«о резком сокращении, в среднем, уровня обязательств доноров*

⁵⁹ Очевидно, что в некоторых странах, например, в Российской Федерации, существуют гораздо более благоприятные условия для выполнения Задачи 10, чем в других.

⁶⁰ Официальная помощь в целях развития (ОПР) осуществляется в форме финансовых транзакций с минимальным составляющей в форме грантов в размере 25%. Это межправительственные финансовые трансферты со стороны стран-членов ОЭСР («двусторонняя помощь») и Международной ассоциации развития, входящей в систему Всемирного банка, фонды льготного финансирования, управляемые региональными банками развития, а также различные фонды помощи в системе Европейского Союза и некоторых организаций ООН, включая ПРООН.

в отношении ВКХ между периодами 1990-2000 гг. и 2001-2002 гг.⁶¹ ... В реальном исчислении в 2002 г. объем двусторонних обязательств был самым низким с 1985 г. ».

Более того, финансирование ВКХ по линии ОПР традиционно концентрировалось в небольшом количестве стран-получателей (в 2001-2002 гг. примерно половина совокупного объема двусторонних и многосторонних обязательств приходилась на всего лишь десять стран-получателей помощи, и ни одна из них не относится к числу стран ВЕКЦА⁶²). Для выполнения Задачи 10 следует также изменить акценты в предоставлении помощи с учетом фактора бедности: в 2001-2002 гг. на страны, в которых менее 60% населения имели доступ к улучшенным источникам питьевой воды, приходилось только 16% совокупного объема помощи сектору ВКХ⁵³.

Так называемый «Монтеррейский консенсус» дал надежду на то, что указанная отрицательная тенденция в отношении объемов ОПР будет преодолена. Согласно заявлению Генерального секретаря ООН⁶³, с учетом обязательств, принятых на себя в последнее время рядом доноров в отношении увеличения финансирования в будущем, ежегодные объемы ОПР по всем секторам, на уровне всего мира, должны почти вдвое превзойти объемы помощи, которые сложились на момент проведения Монтеррейской конференции, хотя следует заметить что значительная доля этих объемов представляет собой не столько чистое долгосрочное финансирование, сколько списание долгов, а также отражает снижение стоимости доллара.

До срока, к которому должна быть выполнена Задача 10, остается всего лишь десять лет, и сейчас – более чем когда-либо - усилия по укреплению потенциала на национальном уровне должны быть поддержаны масштабной и беспрецедентной мобилизацией доноров и МФИ. Нужно срочно добиваться серьезных крупных успехов, так как невыполнение Задачи ЦРТ по ВКХ приводит к серьезным потерям – речь идет не только об экономическом ущербе, который терпят страны, и не только о том, что государствам приходится увеличивать свои расходы. Самое страшное последствие заключается в том, что умирают люди, умирают дети. Однако такая мобилизация, даже если она будет осуществлена, останется всего лишь краткосрочным мероприятием, если только не будет внедрена эффективная система мониторинга, позволяющая надлежащим образом оценивать ход выполнения Задачи 10 ЦРТ. Донорам и МФИ следует все более убедительно демонстрировать налогоплательщикам положительные результаты, которые дают программы финансовой помощи, иначе они не смогут продолжать их на должном уровне.

Таким образом, первая цель, которую надлежит достичь на пути реализации Задачи 10 ЦРТ, по всей видимости, находится в плоскости методологии. Ниже приводится ряд замечаний и предложений, учет и выполнение которых может весьма положительно сказаться на качестве мониторинга в отношении хода выполнения Задачи 10.

⁶¹ По всему миру совокупный годовой объем обязательств по представлению помощи ВКХ в 1999-2000 гг. составил 3,1 миллиарда долларов США. Для сравнения, в 2000-2001 гг. – 2,7 миллиарда.

⁶² Источник: ОЭСР, 2004 г. «Помощь сектору водоснабжения и санитарии» (*OECD 2004 "Aid for water supply and sanitation"*)

⁶³ Генеральный секретарь ООН, 2005 г. «При большей свободе – к развитию, безопасности и правам человека для всех»

3.5.1 Последовательность задач

Было бы полезно выделить несколько этапов, выполнение которых позволило бы создать прочную основу для мониторинга Задачи 10 ЦРТ:

- Определение доли населения стран ВЕКЦА, имеющего в настоящее время устойчивый доступ к чистой и недорогой по стоимости воде и надлежащим санитарным условиям; в виду существующих сложностей желательно, чтобы этот процесс повторялся регулярно – по мере того, как сбор данных будет становиться более эффективным;
- Определение цели в области охвата населения услугами ВиК на 2015 г. и установление промежуточных целей на период с настоящего момента до 2015 г.;
- Оценка инвестиционных потребностей, связанных с выполнением Задачи 10 ЦРТ, и подготовка – на основе оценки глобальной задачи – стратегии развития ВКХ на ближайшие 10 лет;
- Определение объема внешнего финансирования, необходимого для выполнения Задачи 10 ЦРТ.

3.5.2 Показатели

Расплывчатость понятия «улучшенные технологии» может быть преодолена или компенсирована за счет определения новых показателей для мониторинга, которые касались бы надежности и качества услуг ВиК. Примерами таких показателей могут быть следующие: процент питьевой воды, соответствующей установленным стандартам качества, или процент времени, в течение которого подача воды осуществляется непрерывно. Такие показатели могли бы быть включены (в виде дополнительных вопросов) в анкеты или опросные листы, которые уже сейчас используются при обследовании домохозяйств. В этом смысле обращает на себя внимание инициатива Всемирного банка в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА), который сейчас изучает возможность улучшения показателей 30 и 31 с тем, чтобы они отражали такие категории как качество, надежность и устойчивость работы ВКХ. Еще одним немаловажным событием стало вступление в силу в этом году первого международного юридически обязательного документа, направленного на борьбу с болезнями, передаваемыми через воду – речь идет о Лондонском Протоколе по водным ресурсам и здоровью к Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Протокол⁶⁴ обязывает присоединившиеся страны установить соответствующие цели в следующих областях: доступ к питьевой воде для каждого и наличие надлежащих санитарных условий у каждого. Это требует установления и обнародования целей (на национальном и/или местном уровне), которыми определяются стандарты и качество работы предприятий ВКХ; их соблюдение и поддержание должно обеспечить эффективную защиту от указанных выше заболеваний. Вступление данного Протокола в силу создает идеальные условия для пересмотра показателей по Задаче 10, или добавления новых.

⁶⁴ Из стран ВЕКЦА Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Российская Федерация и Украина подписали его, а Азербайджан, Российская Федерация и Украина – уже ратифицировали.

3.5.3 Базовый год

Выбор 1990 г. в качестве базового года для мониторинга выполнения Задачи 10 ЦРТ в отношении стран ВЕКЦА оказался неудачным. Здесь есть несколько вариантов:

- Тем или иным образом произвести оценку уровня показателей Задачи 10 на 1990 г. для всех стран ВЕКЦА;
- Выбрать другой базовый год, общий для всех стран ВЕКЦА;
- Согласиться на то, чтобы работать с несколькими базовыми годами, и в зависимости от того, за какой год данные по охвату в каждой стране могут считаться в достаточной степени достоверными, выбрать наиболее ранний из них.

Первый вариант довольно рискованный, поскольку базовый год является ключевым фактором для всего процесса установления задач ЦРТ: недостоверная оценка показателей за 1990 г. неизбежно приведет к тому, что уровень Задачи 10 на 2015 г. также будет определен неверно. Второй и третий варианты представляются более предпочтительными в том, что касается достоверности оценок охвата в базовом году, однако здесь возникает другой серьезный вопрос: следует ли корректировать определение Задачи 10, если период, в течение которого она должна быть выполнена, будет меньше 25 лет, и если да, то как это сделать? Поскольку состояние ВКХ в регионе ВЕКЦА с начала 1990-х ухудшалось, задача по сокращению вдвое доли населения, не имеющего устойчивого доступа к чистой питьевой воде и элементарных санитарных условий, на основе более позднего базового года приведет к тому, что выполнение Задачи 10 станет для региона ВЕКЦА еще более проблематичным. Для преодоления этого затруднения следует остановиться на одном из вариантов и определить соответствующую методологию.

3.5.4 Качество, количество и сопоставимость собираемых данных

Наличие качественных и сопоставимых во времени данных является важным элементом мониторинга выполнения ЦРТ. Из этого следует необходимость создания эффективных и устойчивых национальных механизмов сбора соответствующей статистики в каждой стране. В этом отношении доноры и МФИ играют весьма важную роль - речь идет и о финансировании, и о программах технической помощи. Уже сейчас есть определенный прогресс – благодаря совместным усилиям международных организаций и самих стран проводятся обследования бюджетов домохозяйств. Осуществляются некоторые программы технической помощи, направленные на укрепление потенциала статистики на национальном уровне. Дальнейшее повышение качества мониторинга выполнения ЦРТ требует участия международных организаций (помощь в проведении обследований бюджетов домохозяйств) и надлежащего сбора и анализа информации внутри стран.

3.5.5 Национальные стратегии развития, учитывающие ЦРТ, и оценка потребностей в ресурсах

Разработка десятилетней стратегии развития, направленной на достижение ЦРТ и ориентирующейся на уровни охвата, которые должны быть достигнуты в соответствии с Задачей 10 в 2015г., является очень непростым делом, однако это совершенно необходимо, если мы действительно намерены добиться выполнения Задачи 10. Являясь частью глобальных целей на 2015 г., такая стратегия должна быть разработана на основе анализа проблем, задач и потребностей на местном уровне, с привлечением местных органов управления и населения.

В ней должны быть также определены промежуточные, среднесрочные цели и включена финансовая стратегия, дающая представление о дефиците финансирования, - это поможет донорам и МФИ оценить масштаб усилий, которые нужно будет предпринять в срок до 2015 г. и побудит их

к оказанию финансовой помощи. Очевидно, разработка таких стратегий должна быть возложена на тех, кто более всего в них заинтересован, т.е. на сами страны. Первые ССУБ, подготовленные к настоящему времени (хотя их и нельзя называть исчерпывающими), - это, безусловно, шаг в правильном направлении. И здесь также МФИ и доноры могут предоставить весьма ценную помощь. Например, особенно полезными могут оказаться общенациональные финансовые стратегии для ВКХ, основанные на модели FEASIBLE и уже разработанные в некоторых странах при поддержке СРГ по реализации ПДООС.

3.5.6 Общий подход к ЦРТ и мониторингу их выполнения

Для того чтобы все заинтересованные стороны могли эффективно взаимодействовать в достижении ЦРТ, необходимы общий язык (общая терминология) и общие подходы. Так, несмотря на широкое использование выражения «затраты на ЦРТ», у этого понятия нет четкого определения – например, Всемирный банк и COWI толкуют его по-разному. Следует ли при расчете затрат на выполнение Задачи 10 учитывать затраты на очистку сточных вод (хотя в определении Задачи 10 о ней прямо не говорится)? Следует ли из «расходов на ЦРТ» частично исключить затраты на реабилитацию имеющейся инфраструктуры ВКХ?

Требуются уточнения и в следующем вопросе: достаточно ли гибка система мониторинга выполнения ЦРТ и учитывает ли она особые отличия отдельных стран или существующие в них приоритеты? Например, следует ли добиваться сравнимости собранных данных по разным странам, что даст возможность осуществлять мониторинг на региональном или глобальном уровне, либо нужно исходить из того, что каждая страна адаптирует ЦРТ к своим условиям, и тогда сравнение между странами будет гораздо более затруднительным, если не невозможным?

3.6 Приложение

3.6.1 Задача ЦРТ по водоснабжению и санитарии – историческая справка

Принятию задачи по водоснабжению и санитарии, обозначенной в Декларации тысячелетия ООН и Целях развития тысячелетия, предшествовали обсуждения, продолжавшиеся в течение нескольких десятилетий:

- 1981 г. ознаменовался для международного сообщества началом десятилетия «Питьевая вода и санитария» – поставленная задача заключалась в том, чтобы к 1990 г. обеспечить чистой питьевой водой и надлежащими санитарными условиями жителей городов и деревень, в которых водоснабжение и санитария были на ненадлежащем уровне. В обоснование этой задачи было заявлено следующее: *«все люди, каким бы не был уровень развития общества и в каких бы социальных и экономических условиях они не жили, имеют право на доступ к питьевой воде в тех количествах и того качества, которые соответствуют их насущным потребностям»*;
- в 1990 г. на всемирном «детском» саммите главы государств и правительств призвали к полному обеспечению, к 2000 г., населения чистой питьевой водой и созданию надлежащих санитарных условий. В том же году в заявлении, принятом в Нью-Дели в рамках Всемирных консультаций по чистой воде и санитарии на 1990-е годы, была сформулирована задача по обеспечению, на устойчивой основе, всех людей доступом к чистой воде в достаточных количествах и надлежащими санитарными условиями. Такая формулировка подчеркивала важный основополагающий принцип, который можно выразить следующим образом: «лучше немного для всех, чем много, но только для некоторых»;
- в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро была принята Повестка 21, представляющая собой всеобъемлющий план действий, которые должны быть предприняты, на всемирном и местном уровне, организациями системы ООН, правительствами и основными группами во всех областях, в которых человеческая деятельность оказывает влияние на окружающую среду. Задачи, относящиеся к сфере водоснабжения и санитарии, направлены на (i) решение задач здравоохранения и обеспечение к 2000 г. минимальных условий охраны здоровья для каждого (что, среди прочего, подразумевает обеспечение чистой водой и надлежащие санитарные условия); (ii) контроль инфекционных заболеваний на основе мер экологического контроля и (iii) охрану ресурсов пресной воды в отношении ее качества и объемов⁶⁵. В том же году на Международной конференции по водным ресурсам и окружающей среде в Дублине были приняты четыре руководящие принципа, один из которых заключается в том, что «вода, во всем разнообразии ее применения, имеет экономическую ценность и должна рассматриваться как экономическое благо»;
- в 1998 г. на межправительственном уровне было достигнуто согласие по ключевым вопросам водного хозяйства (шестая сессия Комиссии по устойчивому развитию);
- в 2000 и 2001 гг. состоялись еще две важные конференции – Второй всемирный «водный» форум в Гааге и Боннская международная конференция по пресной воде, соответственно,

⁶⁵ На тот момент расходы на создание систем снабжения населения питьевой водой и водоотведения/надлежащих санитарных условий (на более низком и, следовательно, более дешевом, но все же приемлемом уровне), которые можно было бы построить и содержать силами самих жителей населенных пунктов, на период 1993 – 2000 гг. оценивались в 20 миллиардов долларов США в год.

на которых заинтересованные стороны смогли обменяться мнениями и подготовить рекомендации относительно того, как решать задачи водного сектора, становящиеся все более и более серьезными;

- в конце 2002 г. ООН подтвердила Право на воду, указав при этом на то, что такое право «неотъемлемо от права на достойную жизнь» и что оно является «необходимым условием осуществления всех остальных прав человека»;
- в 2003 г. Третий всемирный водный форум в Киото дал дальнейшее развитие пониманию во всем мире проблем, связанных с состоянием водных ресурсов, а также способствовал оживлению диалога между различными заинтересованными группами и дальнейшему выполнению обязательств, принятых на себя международным сообществом в Йоханнесбурге.

Во многих случаях уже удалось добиться существенного прогресса (хотя и не были достигнуты требуемые количественные показатели), а определение всемирных целей привлекло дополнительное внимание к потребностям, существующим в секторе водоснабжения и санитарии.

3.6.2 Вода: комплексный инструмент достижения целей развития тысячелетия⁶⁶

Улучшение методов управления водными ресурсами, расширение доступа чистой питьевой воде и создание надлежащих санитарных условий создают дополнительные благоприятные условия для выполнения каждой из восьми ЦРТ:

ЦРТ И СМЕШАННЫЕ ЗАДАЧИ		
ЦЕЛЬ 1: ЛИКВИДАЦИЯ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ И ГОЛОДА		
Задача 1:	Сократить вдвое долю населения, имеющего доход менее 1 доллара в день	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Вода является важным производственным фактором в сельском хозяйстве, промышленности и других видах экономической деятельности ➤ Инвестиции в инфраструктуру/услуги водоснабжения служат катализатором местного/регионального развития ➤ Снижение рисков, связанных с водными ресурсами, сокращает уровень рисков для инвестиций и промышленного производства ➤ Замедление деградации экосистем способствует стабилизации доходов, получаемых от трудовой деятельности ➤ Укрепление здоровья способствует повышению производственных возможностей и снижению нагрузки для людей, занимающихся уходом за больными
Задача 2:	Сократить вдвое долю населения, страдающего от голода	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Вода является основой для ирригации, способствующей широкому выращиванию зерновых культур ➤ Надежное водоснабжение необходимо для ведения натурального сельского хозяйства, содержания частных огородов, разведения домашнего скота, выращивания древесных культур ➤ Устойчивое производство рыбной продукции, а также плодово-ягодных культур и других видов пищи, собираемых в общественных водоемах и лесах (также оказывает воздействие на уровень бедности в случаях, когда такие пищевые продукты затем продаются для получения дохода) ➤ Снижение численности голодающих в городах за счет снижения цен на продукты питания ➤ Организм здорового человека лучше усваивает питательные вещества, чем организм человека, страдающего болезнями, передаваемыми через воду, в особенности, глистами
ЦЕЛЬ 2: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВСЕОБЩЕГО НАЧАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ		
Задача 3:	Обеспечить, чтобы у всех мальчиков и девочек была возможность получать в полном объеме начальное школьное образование	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Улучшение посещаемости занятий за счет укрепления здоровья детей и уменьшения нагрузки, связанной с обязанностью обеспечивать семью водой (в особенности, для девочек) ➤ Наличие отдельных уборных для девочек и мальчиков в школах положительно влияет на посещаемость школ девочками

⁶⁶ Источник: Промежуточный отчет Рабочей группы по водным ресурсам и канализации Проекта тысячелетия и Глобального водного партнерства.

ЦЕЛЬ 3: ПООЩРЕНИЕ РАВЕНСТВА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН И РАСШИРЕНИЕ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН		
Задача 4:	Ликвидировать неравенство между полами в сфере начального и среднего образования	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Местные организации, занимающиеся управлением водными ресурсами, способствуют повышению социального статуса женщин ➤ Укрепление здоровья и уменьшение нагрузки по уходу за семьей и ведению домашнего хозяйства благодаря улучшению водоснабжения способствуют появлению у женщин свободного времени для продуктивных занятий, получения образования и расширения своих прав и возможностей ➤ Наличие источника водоснабжения и уборной в жилище или неподалеку от места жительства снижает уровень риска для женщин и девочек стать жертвами сексуальных домогательств во время поиска воды или отправления естественных потребностей ➤ Снижение уровня детской смертности является необходимой предпосылкой для демографического сдвига в сторону снижения коэффициента фертильности; меньшее число умерших детей способствует снижению репродуктивных обязанностей женщины
ЦЕЛЬ 4: СОКРАЩЕНИЕ ДЕТСКОЙ СМЕРТНОСТИ		
Задача 5:	Сократить на две трети смертность среди детей в возрасте до 5 лет	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Увеличение количества и качества воды, используемой в домашнем хозяйстве и для целей личной гигиены, способствует сокращению основных причин высокой заболеваемости и смертности среди детей ➤ Повышение уровня питательности пищевых продуктов и их безопасности способствует снижению уровня восприимчивости к болезням
ЦЕЛЬ 5: УЛУЧШЕНИЕ ОХРАНЫ МАТЕРИНСТВА		
Задача 6:	Снизить на три четверти коэффициент материнской смертности	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Укрепление здоровья и снижение физической нагрузки вследствие исчезновения необходимости носить воду способствуют уменьшению рисков при беременности ➤ Укрепление здоровья и улучшение питания снижают восприимчивость к анемии и другим заболеваниям, являющимся причиной материнской смертности ➤ Наличие достаточного количества чистой воды для мытья перед родами и после родов снижает риск развития опасных для жизни инфекций ➤ Снижение уровня детской смертности способствует снижению коэффициента фертильности, а меньшее количество беременностей на женщину способствует снижению уровня материнской смертности
ЦЕЛЬ 6: БОРЬБА С ВИЧ/СПИДОМ, МАЛЯРИЕЙ И ДРУГИМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ		
Задачи 7 и 8:	Сократить вдвое, остановить распространение и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости ВИЧ/СПИДОМ, малярией и другими основными болезнями	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Улучшение методов управления водными ресурсами приводит к сокращению ареалов москитов ➤ Улучшение методов управления водными ресурсами снижает риск распространения ряда болезней, передаваемых через воду ➤ Укрепление здоровья и улучшение питания снижают восприимчивость к ВИЧ/СПИДУ, а также тяжесть протекания этих и других тяжелых болезней
ЦЕЛЬ 7: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ		
Задачи 9 и 10:	Обратить вспять процесс утраты природных ресурсов и	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Улучшенные методы управления водными ресурсами, включая контроль над загрязнением окружающей среды и

<p>Задача 11:</p>	<p>сократить вдвое долю людей, не имеющих устойчивого доступа к чистой питьевой воде</p> <p>Обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб</p>	<p>охрану водных ресурсов, являются ключевым фактором поддержания целостности экосистем</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Создание интегрированных систем управления водными ресурсами в рамках бассейнов рек способствует созданию таких условий, при которых становится возможным устойчивое управление экосистемами, а конфликты между пользователями, находящимися выше и ниже по течению реки разрешаются с большей эффективностью ➤ Качественное управление водными ресурсами способствует сохранению биологического разнообразия и успешной борьбе с опустыниванием ➤ Улучшение систем водоснабжения и санитарных условий, а также усовершенствование методов управления водными ресурсами способствует уменьшению числа патогенных микроорганизмов и опасных химических веществ, воздействию которых подвержены обитатели трущоб
<p>ЦЕЛЬ 8: ФОРМИРОВАНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ</p>		

3.6.3 Показатели доли населения, имеющего доступ к улучшенным источникам водоснабжения и надлежащие санитарные условия - по оценке ПСМ

Данные, представленные в настоящем приложении, получены в результате обработки, в рамках ПСМ, информации, собранной в основном в ходе опросов потребителей (например, некоторые из полученных данных были пересмотрены экспертами ПСМ, считающими, что только 50% от общего числа защищенных колодцев и обустроенных других источников воды и 50% от установленных традиционных уборных с выгребными ямами могут рассматриваться в качестве «улучшенной» технологии).

Большая часть этих данных была впоследствии использована для вычисления показателей за 1990 и 2002 годы. Перечеркнутые показатели, хотя они и фиксировались при сборе информации, для определения линейного тренда экспертами ПСМ не использовались.

«Подключения домохозяйств» определены ПСМ как «трубы сети водоснабжения, подведенные к домохозяйству, во двор или на участок» в отношении водоснабжения и как «соединения с муниципальной сетью канализации» в отношении канализации.

АРМЕНИЯ	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1998 – Здоровье и питание						
- Доля населения, всего	99	77		100	94	
- Подключения домохозяйств	97	58		95	33	
2000 – ОДЗ						
- Доля населения, всего	99	87		95	60	
- Подключения домохозяйств	97	72		90	20	
2001 – Перепись населения						
- Доля населения, всего	99	75		98	61	
- Подключения домохозяйств	96	62		93	20	

АЗЕРБАЙДЖАН	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1995 – ИУЖ						
- Доля населения, всего	85	53				
- Подключения домохозяйств	68	17				
2000 – КАМП						
- Доля населения, всего	93	58	76	73	36	56
- Подключения домохозяйств	74	18	48			

БЕЛАРУСЬ	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1999 – Опросник F6 ПСМ						
- Доля населения, всего	100	100				
- Подключения домохозяйств	78	22				

ГРУЗИЯ⁶⁷	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1999 – КАМП						
- Доля населения, всего	90	61		96	69	
- Подключения домохозяйств	83	30				

КАЗАХСТАН	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1995 – ОДЗ						
- Доля населения, всего	98	82		86	50	
- Подключения домохозяйств	91	33		71	4	
1996 – ИУЖ						
- Доля населения, всего	103	76		85	54	
- Подключения домохозяйств	88	25		71	4	
1999 – ОДЗ						
- Доля населения, всего	95	63		90	52	
- Подключения домохозяйств	87	23		75	4	

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1997 – ОДЗ						
- Доля населения, всего	98	66		75	51	
- Подключения домохозяйств	87	28				

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1980 – Национальные базовые данные						
- Доля населения, всего	85					
- Подключения домохозяйств	59					
1999 – Опросник F6 ПСМ						
- Доля населения, всего	100	100		100		
- Подключения домохозяйств	97			90		
2000 – КАМП						
- Доля населения, всего	97	88	92	86	52	66
- Подключения домохозяйств	78	9	37			

⁶⁷ Согласно сведениям, предоставленным г-ном Канделаки, главой Грузводоканала, и основанным на недавно проведенной работе по разработке финансовой стратегии для сектора водоснабжения и водоотведения Грузии, более точными являются следующие цифры:

- Доля населения, имевшая доступ к улучшенным источникам питьевой воды в 1999 г.: в городах - 80%; в сельской местности - 16%;

- Доля населения, имевшая улучшенную систему водоотведения/санитарии в 1999 г.: в городах - 57,8%.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1992 – РПМ						
- Доля населения, всего	98	87		94	70	
- Подключения домохозяйств	87	49		85	31	
1996 – РПМ						
- Доля населения, всего	98	86		93	69	
- Подключения домохозяйств	89	51		84	30	
1996 – РПМ						
- Доля населения, всего	98	87		93	69	
- Подключения домохозяйств	90	51		84	30	
1997 – РПМ						
- Доля населения, всего	98	87		93	69	
- Подключения домохозяйств	90	51		84	30	
1999 – РПМ						
- Доля населения, всего	98	87		93	69	
- Подключения домохозяйств	90	51		84	30	
1999 – Опросник F6 ПСМ						
- Доля населения, всего	100	96				
- Подключения домохозяйств	98	68				
2000 – РПМ						
- Доля населения, всего	98	87		91	68	
- Подключения домохозяйств	90	51		83	30	
2001 – РПМ						
- Доля населения, всего	100	89		94	71	
- Подключения домохозяйств	92	52		86	31	
2002 – РПМ						
- Доля населения, всего	100	89		95	71	
- Подключения домохозяйств	92	52		86	31	

ТАДЖИКИСТАН	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
2000 – КАМП						
- Доля населения, всего	93	47		71	47	
- Подключения домохозяйств	82	26				

ТУРКМЕНИСТАН	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1980 – Национальные базовые данные						
- Доля населения, всего	85					
- Подключения домохозяйств						
1997 – ОДЗ						
- Доля населения, всего	93	54		77	50	
- Подключения домохозяйств	81	29				

УЗБЕКИСТАН	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
1996 – ОДЗ						
- Доля населения, всего	99	88	93	71	43	55
- Подключения домохозяйств	87	38	60			
2000 – КАМП						
- Доля населения, всего	94	79	84	76	54	60
- Подключения домохозяйств	83	29	47			

УКРАИНА	% населения, имеющего доступ к улучшенным источникам питьевой воды			% населения, имеющего улучшенную систему водоотведения / санитарии		
	Города	Сельские районы	Всего	Города	Сельские районы	Всего
2000 – КАМП						
- Доля населения, всего	100	94	98	100	97	99
- Подключения домохозяйств	93	49	79			

3.6.4 Сопоставление показателей доступа населения к улучшенным источникам водоснабжения и системам водоотведения/санитарии, опубликованных компанией cowi, и опубликованных псм показателей доступа, полученных в результате последних обследований домохозяйств

Водоотведение/санитария % населения, имеющего доступ к улучшенным системам водоотведения и санитарии	Города	Сельские районы
АРМЕНИЯ		
- Перепись населения 2001	98	61
- COWI	100	100
АЗЕРБАЙДЖАН		
- КАМП 2000	73	36
- COWI	90	70
БЕЛАРУСЬ		
- COWI	100	100
ГРУЗИЯ		
- КАМП 1999	96	69
- COWI	100	99
КАЗАХСТАН		
- ОДЗ 1999	90	52
- COWI	100	99
РЕСПУБЛИКА КЫРГЫЗСТАН		
- ОДЗ 1997		
- COWI	75	51
	87	64
РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА		
- КАМП 2000	86	52
- COWI	99	96
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ		
- RMLS 2002		
- COWI	95	71

	100	100
ТАДЖИКИСТАН		
- КАМП 2000	71	47
- COWI	88	66
ТУРКМЕНИСТАН		
- ОДЗ 2000	77	50
- COWI	98	84
УКРАИНА		
- КАМП 2000	100	97
- COWI Украина	100	96
УЗБЕКИСТАН		
- КАМП 2000	76	54
- COWI	88	68

Водоснабжение % населения, имеющего устойчивый доступ к улучшенным источникам питьевой воды	Города	Сельские районы
АРМЕНИЯ		
- Перепись населения 2001	99	75
- COWI	98	83
АЗЕРБАЙДЖАН		
- КАМП 2000	93	58
- COWI	93	58
БЕЛАРУСЬ		
- опросник F6, 1999	100	100
- COWI	100	100
ГРУЗИЯ		
- КАМП 1999	90	61
- COWI	94	61
КАЗАХСТАН		
- ОДЗ 1999	95	63
- COWI	98	91
РЕСПУБЛИКА КЫРГЫЗСТАН		
- ОДЗ 1997	98	66
- COWI	90	48
РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА		
- КАМП 2000	97	88
- COWI	97	87
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ		
- РПМ 2002	100	89
- COWI	100	100
ТАДЖИКИСТАН		
- КАМП 2000	93	47
- COWI	78	46
ТУРКМЕНИСТАН		
- ОДЗ 2000	93	54
- COWI	97	73
УКРАИНА		
- КАМП 2000	100	94
- COWI	100	92
УЗБЕКИСТАН		
- КАМП 2000	94	79
- COWI	90	68

ГЛАВА 4 ВОДОСНАБЖЕНИЕ И ВОДООТВЕДЕНИЕ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ СТРАН ВЕКЦА

4.1 Краткое изложение

Примерно сто миллионов человек в странах ВЕКЦА, или 36 процентов населения региона, проживает в сельской местности, где положение с водопроводно-канализационным хозяйством (ВКХ) еще более тревожное, чем в городах. Состояние сельских систем водоснабжения и водоотведения/санитарии ухудшается гораздо быстрее, чем это происходит с городской инфраструктурой ВКХ. В значительной степени это объясняется тем, что с тех пор, как в начале 1990-х гг. была демонтирована колхозно-совхозная система (а именно колхозы и совхозы отвечали за эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры ВКХ на своей территории) сельская инфраструктура фактически осталась без хозяина. По имеющимся данным, в Молдове более 90 процентов сельских систем водоснабжения нуждается в капитальном ремонте или реконструкции.

Уровень доступа к тому, что ООН называет «улучшенными» источниками водоснабжения и системами санитарии/канализации, в сельской местности на 20 - 40 процентов ниже, чем в городских районах. Данные по Молдове и Киргизстану указывают на серьезную тенденцию к ухудшению. В Киргизстане за период 2000 – 2003 годов устойчивый доступ к «улучшенным» источникам водоснабжения потеряло около 10 процентов сельского населения.

Всего лишь 10 - 15 процентов сельского населения имеет водопроводный кран в своем доме, в то время как доказано, что, с точки зрения охраны здоровья населения, наличие водопровода непосредственно в доме или квартире, имеет особо положительный эффект.

В процентном отношении все большая доля населения вынуждено брать воду из небезопасных источников – рек, каналов, индивидуальных колодцев или у продавцов воды. По имеющимся данным, на Украине, которая является одной из наиболее промышленно развитых стран региона, в сельской местности от продавцов воды зависит более 800 000 человек; обычно эта вода низкого качества и очень дорогая. В Таджикистане, который только восстанавливается после гражданской войны, более 60 процентов существующей инфраструктуры водоснабжения не работает или не отвечает санитарным требованиям, в результате чего там наблюдается большое количество вспышек заболеваний, передаваемых с водой (гепатита А, брюшного тифа, дизентерии и холеры), причем часто это происходит именно в сельской местности.

Система здравоохранения все меньше способна справляться с указанной ситуацией. За последние 15 лет в странах ВЕКЦА значительно сократилось количество и врачей и больничных коек и можно предположить, что в этом отношении положение дел в сельской местности особенно тяжелое. В то же время, система здравоохранения все в большей степени переводится на коммерческую основу, и это лишает медицинской помощи беднейшие слои населения, для которых услуги здравоохранения перестают быть доступными.

Представляется, что в целом правительства стран ВЕКЦА слишком медленно реагируют на эту тревожную ситуацию. В большинстве стран отсутствует адекватная национальная стратегия развития ВКХ в сельской местности, не определены соответствующие приоритеты. В качестве исключения можно назвать Киргизстан, где была разработана национальная политика развития сельской инфраструктуры ВКХ; в настоящее время с помощью организаций-доноров и международных финансовых институтов (МФИ) Киргизстан работает над улучшением ситуации.

Опыт, накопленный ВОЗ и организациями-донорами, показывает, что с точки зрения здоровья населения существенные улучшения могут быть получены за счет мер, не требующих большого финансирования. К числу таких мер можно отнести санитарное просвещение и использование технологий обработки воды непосредственно на уровне домохозяйств.

Одной из важнейших проблем, которые препятствуют улучшению работы ВКХ в сельской местности, является бедность, широко распространенная в странах ВЕКЦА. Если говорить о беднейших странах региона, то в большинстве из них за чертой бедности находится около 50 процентов населения, и обычно это в большей степени касается сельского населения, нежели городского. Таким образом, главной проблемой является финансовая устойчивость систем ВКХ в сельской местности. Существует серьезный риск того, что состояние заново отстроенной инфраструктуры быстро ухудшится вследствие недостаточности местных ресурсов, необходимых для ее эксплуатации и технического обслуживания. При планировании проектов по улучшению работы ВКХ в сельской местности обычно пытаются решить эту проблему таким образом, чтобы местное население делало соответствующие денежные и натуральные взносы, а также за счет решения вопросов собственности на основе создания местных структур управления и организации объединений (ассоциаций) водопользователей.

4.2. Введение

Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы привлечь дополнительное внимание к наиболее серьезным проблемам, существующим в сельском ВКХ в регионе ВЕКЦА. Участники совещания по подготовке к Конференции министров в Ереване (оно состоялось в июне 2005 г.) поручили Секретариату СРГ ПДООС представить доклад на данную тему и со своей стороны обязались направить в Секретариат необходимую для этого информацию. При подготовке доклада в значительной степени использовались данные, полученные от Программы развития ООН (ПРООН), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и организаций-доноров, а также результаты двух ситуационных исследований, ранее проведенных СРГ ПДООС.

Данных по ВКХ в сельских районах в странах ВЕКЦА по-прежнему значительно меньше, чем по городскому ВКХ. Количество аналитических исследований также недостаточно. Таким образом, информация, представленная в настоящем докладе, ограничивается данными, позволяющими в целом характеризовать положение дел в секторе (включая данные по сельскому населению и уровню бедности, а также данные по сельским системам водоснабжения) и представить некоторые выводы, которые можно сделать на основе полученного к настоящему времени опыта.

4.3 Сельское население и бедность

Регион ВЕКЦА характеризуется высокой долей сельского населения: на 2002 г. 101 миллион человек, или 36 процентов населения, жили в сельской местности⁶⁸ – при 180-миллионном городском населении (см. Таблицу 4.1). Средний годовой прирост населения в странах ВЕКЦА в 1975 – 2002 гг. составил 0,66%, а на период 2002 - 2015 годов он прогнозируется на уровне 0.06%, что не указывает на возможность серьезных изменений в обозримом будущем.

Между странами региона существуют весьма существенные различия: так, в Таджикистане в сельской местности живет более 75% населения, в то время как в России этот показатель составляет всего лишь 27%. В целом, на Кавказе и в Центральной Азии доля сельского населения существенно выше (35-75%), нежели в промышленно более развитых странах Восточной Европы (27-32%, за исключением Молдовы – 53%).

⁶⁸ Подробную информацию и список публикаций см. в Приложении.

Таблица 4.1: Население стран ВЕКЦА – городское/сельское (в миллионах человек) (Программа развития ООН (2004))

	Всего		Городское		Сельское		Доля сельского населения 2002
	1975	2002	1975	2002	1975	2002	
Армения	2,8	3,1	1,8	2,0	1,0	1,1	35,5%
Азербайджан	5,7	8,3	2,9	4,2	2,8	4,1	49,4%
Беларусь	9,4	9,9	4,7	7,0	4,7	2,9	29,3%
Грузия	4,9	5,2	2,4	2,7	2,5	2,5	48,1%
Казахстан	14,1	15,5	7,4	8,6	6,7	6,9	44,5%
Киргизстан	3,3	5,1	1,3	1,7	2,0	3,4	66,7%
Молдова	3,8	4,3	1,4	2,0	2,4	2,3	53,5%
Россия	134,2	144,1	89,1	105,6	45,1	38,5	26,7%
Таджикистан	3,4	6,2	1,2	1,6	2,2	4,7	75,8%
Туркменистан	2,5	4,8	1,2	2,2	1,3	2,6	54,2%
Украина	49,0	48,9	28,6	32,9	20,4	16,0	32,7%
Узбекистан	14,0	25,7	5,5	9,5	8,5	16,2	63,0%
Всего	247,1	281,1	147,4	179,9	99,7	101,2	36,0%

Статистические данные свидетельствует о том, что бедность широко распространена в регионе ВЕКЦА – почти 37 процентам населения приходится жить менее чем на 2 доллара США в день. И в этом отношении также наблюдаются значительные различия между странами: так, в России доля такого населения составляет 7,5%, а в Узбекистане – 77,5% (Таблица 4.2). Как правило, бедности в большей степени подвержены сельские, нежели городские районы (за исключением Армении и Грузии). Оценка по Узбекистану, произведенная ООН, показала, что место/район проживания является наиболее важным индикатором, свидетельствующим о подверженности бедности - от нее особенно страдают сельские жители (ООН, 2003с).

Таблица 4.2: Уровень бедности в странах ВЕКЦА (Всемирный банк, 2005b)

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЧЕРТА БЕДНОСТИ ⁶⁹													
Сельское население			Городское население			Население в целом			МЕЖДУНАРОДНАЯ ЧЕРТА БЕДНОСТИ				
Год	%	%	Год	%	%	Год	%	%	Нас. с дох. менее \$1 в день	Глубина бедности - \$1 в день ⁷⁰	%	Нас. с дох. менее \$2 в день	Глубина бедности - \$2 в день ⁷¹
Армения	1998-99	50,8	58,3	55,1	1998	12,8	3,3	49					17,3
Азербайджан	1995			68,1	2001	3,7	<1,0	9,1					3,5
Беларусь	2000			41,9	2000	<2,0	<0,5	<2,0					0,1
Грузия	1997	9,9	12,1	11,1	2001	2,7	0,9	15,7					4,6
Казахстан	1996	39,0	30,0	34,6	2003	<2,0	<0,5	24,9					6,3
Киргизстан	2000	56,4	43,9	52,0	2002	<2,0	<0,5	24,7					5,8
Молдова	1997	26,7	19,3	23,3	2001	22,0	5,8	63,7					25,1
Россия	1994			30,9	2002	<2,0	<0,5	7,5					1,3
Таджикистан	..				2003	7,4	1,3	42,8					13,0
Туркменистан	..				1998	12,1	2,6	44,0					15,4
Украина	1995			31,7	1999	2,9	0,6	45,7					16,3
Узбекистан	2000	30,5	22,5	27,5	2000	21,8	5,4	77,5					28,9
В среднем		35,6	31,0	37,6		10,7	2,8	36,8					11,5
Минимум		9,9	12,1	11,1		2,7	0,6	7,5					0,1
Максимум		56,4	58,3	68,1		22,0	5,8	77,5					28,9

⁶⁹ Национальная черта бедности обычно определяется на основе минимально установленной в данной стране продуктовой или потребительской корзины.

⁷⁰ Отрицательная разница между средним доходом и чертой бедности в 1 долл. США на человека в день (1993 ИПС долл. США), выраженная в процентах от черты бедности. Среднее значение берется по всему населению, при этом считается, что у не-бедных нулевая глубина бедности. Этот показатель позволяет определить крайнюю степень бедности и ее распространенность среди населения.

⁷¹ Там же

4.4 Состояние ВКХ в сельской местности

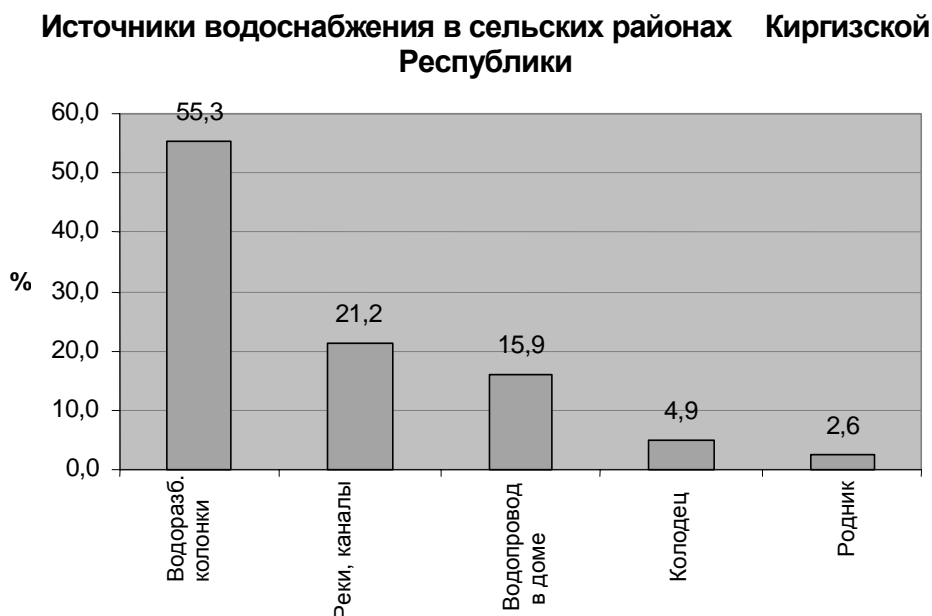
4.4.1 Состояние инфраструктуры

Очевидно, что при таком распространении бедности для организации устойчивого водоснабжения сельского населения предстоит проделать поистине колоссальную работу. Проблемы усугубляются еще и низким уровнем охвата населения такими услугами, что в свою очередь объясняется плачевным состоянием инфраструктуры ВКХ в сельской местности. Во многих случаях водоснабжение сельского населения больше не производится, и людям приходится обеспечивать себя водой самостоятельно. Раньше за строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание систем водоснабжения в сельских районах отвечали колхозы и совхозы, но в начале 1990-х годов они были ликвидированы.

В период после распада Советского Союза и последующей ликвидации колхозно-совхозной системы инфраструктура ВКХ устаревала, поскольку ответственность за ее эксплуатацию и техническое обслуживание не была передана каким-либо другим организациям. В результате этого значительная часть инфраструктуры в настоящее время бездействует, и многие сельские жители вынуждены решать проблему водоснабжения частным образом, а в этом случае качество воды обычно никем не контролируется. По имеющимся данным, в Молдове более 90 процентов сельских систем водоснабжения нуждается в капитальном ремонте или восстановлении, а более 50% систем канализации либо разрушено, либо требует срочного капитального ремонта.

Вследствие этой ситуации доступ сельского населения к надлежащим услугам водоснабжения и канализации постоянно ухудшается; все большему количеству людей приходится пользоваться водой из небезопасных источников – рек, каналов, незащищенных колодцев и т.д.

Рис. 4.1: Источники водоснабжения в сельской местности в Кыргызской Республике

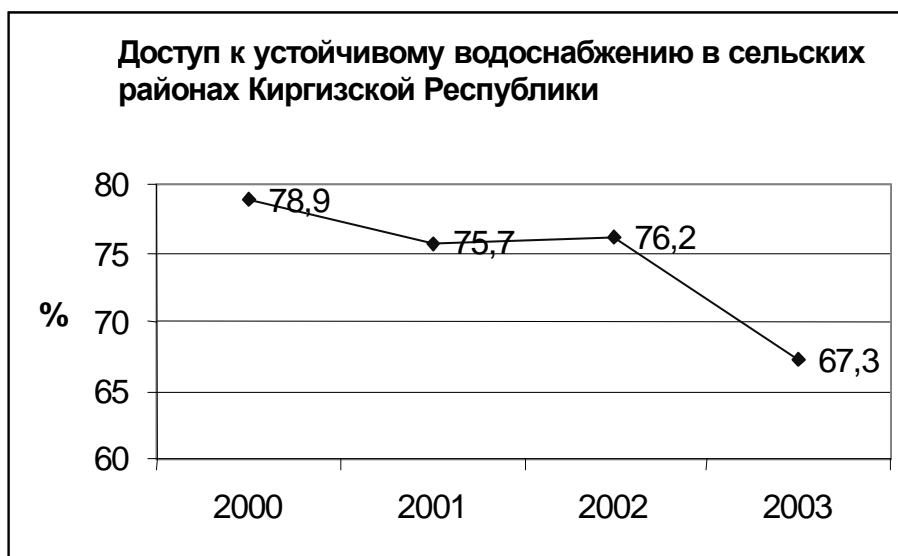


Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2001).

Например, в Кыргызстане только 67 процентов сельского населения имеет устойчивый доступ к «улучшенным» источникам водоснабжения (когда вода доступна в течение всего года и имеет

достаточно высокое качество - пригодна для питья), и на протяжении последних нескольких лет этот показатель непрерывно понижался (Рис. 4.2). Только 15 процентов сельского населения получает воду в своих жилищах из водопроводных кранов⁷², а основным источником питьевой воды по-прежнему остаются водоразборные колонки или вода из рек и каналов/арыков (Рис. 4.1). Что касается санитарии, то наиболее широко применяемая «технология» - традиционные уборные с выгребной ямой.

Рисунок 4.2: Устойчивый доступ сельского населения Кыргызской Республики к чистой питьевой воде, 2001г.



Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2001).

Данные, полученные Программой совместного мониторинга ООН (ПСМ ООН),⁷³ указывают на то, что в регионе ВЕКЦА доступность «улучшенных»⁷⁴ источников водоснабжения для сельского населения остается значительно ниже аналогичного показателя для городского населения. Он варьируется в пределах от 47% сельского населения в Таджикистане до 100% в Беларуси, что приблизительно на 20 – 40% ниже аналогичного показателя в городах (Рис. 4.3).⁷⁵

В большинстве стран ВЕКЦА доля населения, пользующегося водой из водопроводных кранов непосредственно в своих домах или квартирах, очень низка. Даже на Украине, которая в промышленном отношении является одной из наиболее развитых стран региона, 91% сельского

⁷² ПСМ ООН дает более высокий показатель – 28%.

⁷³ Совместная программа мониторинга осуществляется ВОЗ и ЮНИСЕФ; ее цель заключается в оценке состояния водоснабжения и канализации в рамках выполнения Целей развития тысячелетия, а также в оказании помощи странам в их деятельности по мониторингу данного сектора, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективному планированию и управлению деятельностью сектора.

⁷⁴ ООН определяет как «улучшенные» следующие источники водоснабжения: водопровод в доме или квартире, общественные уличные водоразборные колонки, скважины, защищенные вырытые колодцы, защищенные родники и сбор дождевой воды. Что касается санитарии, то к улучшенным технологиям относятся: коллекторы муниципальной канализационной сети, подключение к септическому резервуару, ватер-клозеты, уборные с простой выгребной ямой и вентилируемые улучшенные уборные.

⁷⁵ Следует заметить, что ПСМ иногда дает завышенные данные относительно доступа к чистой питьевой воде, поскольку качество поставляемой воды не принимается во внимание. Поэтому вероятно, что уровень эффективного доступа к чистой питьевой воде может быть значительно ниже – как для городских, так и для сельских районов.

населения не имеет доступа к услугам централизованной канализации, а более 70% сельских жителей (т.е. живущих в населенных пунктах с населением менее 20 тысяч человек) не подключено к централизованным системам водоснабжения. Вследствие этого сельское население вынуждено брать воду из колодцев, открытых резервуаров и необорудованных родников, что часто не соответствует санитарным нормам. Более 800 тысяч человек покупают воду у торговцев, и обычно эта вода плохого качества. В последние годы проблемы с нитратами, нефтью, пестицидами и бактериологическим загрязнением этих источников стали особенно острыми.

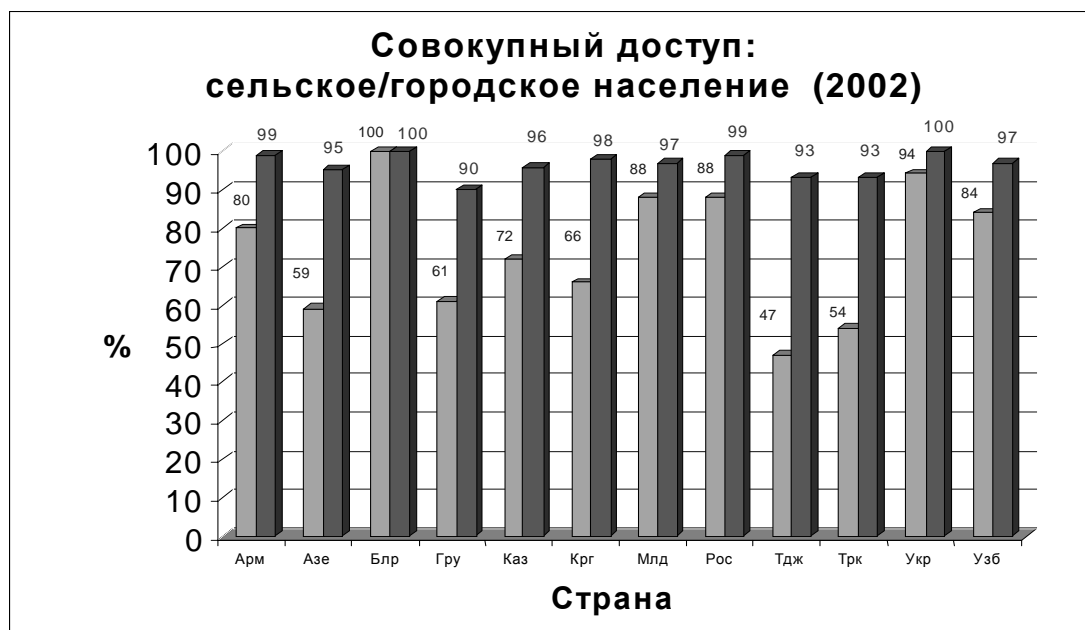
Поскольку большинство людей используют эту воду без какой-либо обработки, наблюдается все большее количество вспышек инфекционных заболеваний, передаваемых через воду (Мама-86, 2004).

Пожалуй, наиболее серьезная ситуация сложилась в Таджикистане, где всего лишь 11 процентов сельского населения имеет доступ к системам канализации. Согласно исследованию, проведенному Министерством здравоохранения в 2001 г., из имеющихся в стране 669 систем водоснабжения не работали 113, а 358 не отвечали санитарным требованиям. Большинство школ и медицинских учреждений в Таджикистане не имеют доступа к безопасной для здоровья воде и надлежаще оборудованным туалетам и канализации. Из 3694 школ (из них 3148 – сельские) лишь 1718 имеют доступ к водопроводной воде. Сообщается, что в деревнях Горно-Бадахшанской автономной области у 28% жителей вообще нет никаких туалетов (ООН, 2003).

Доступ к чистой питьевой воде есть менее чем у 50% сельского населения Таджикистана. В зимние месяцы из-за сокращения подачи электроэнергии подача воды в среднем ограничивается двумя часами в день, и многим сельским жителям приходится платить более 3 долларов США за кубический метр воды низкого качества, которая развозится на грузовиках. Это в 60 раз выше стоимости воды, которая поступает по водопроводу.

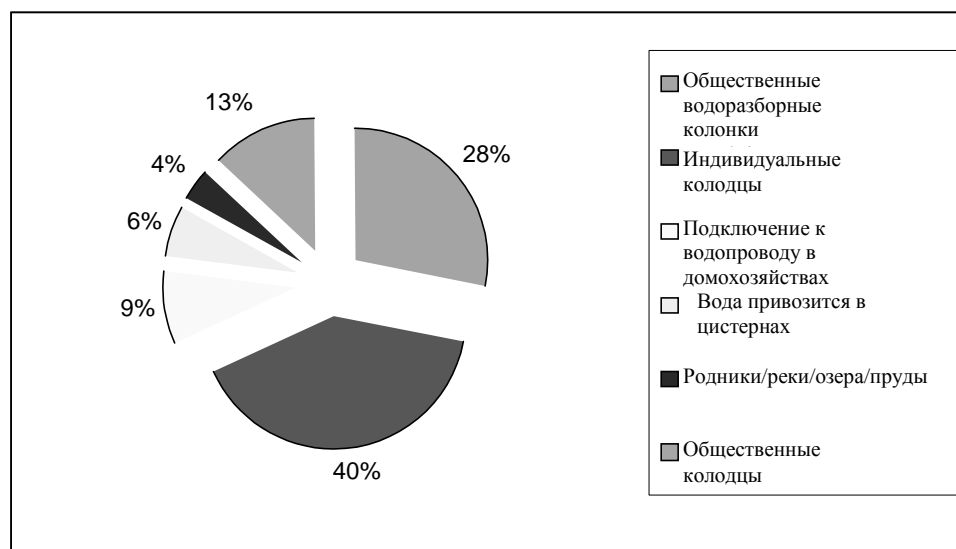
С точки зрения охраны здоровья населения наличие водопровода непосредственно в домах или квартирах, имеет особо положительный эффект. Следовательно, низкий уровень охвата указывает на то, что в странах ВЕКЦА увеличение охвата сельского населения централизованным водоснабжением может дать важные преимущества в том, что касается здоровья населения.

Рисунок 4.3: Совокупный доступ к улучшенным источникам водоснабжения: сельское/городское население (2002 г.), (ВОЗ-ЮНИСЕФ Совместная программа мониторинга)



Вставка 4.1: Источники водоснабжения в сельских районах Казахстана

В сельских районах Казахстана лишь около девяти процентов населения могут пользоваться централизованным водопроводом, а остальному населению (91%) приходится рассчитывать на другие источники, хотя только 4% сельского населения потребляют воду из незащищенных колодцев.



В проекте государственной программы по снижению уровня бедности на 2003-2005 гг. указывается, что около одного миллиона граждан страны (т. е. более шести процентов ее населения) для питья и домашних нужд использует речную воду, которая не подвергается обработке. В Кызыл-ординской области 80-85 процентов сельского населения, не имеющего водопровода, использует воду из сильно загрязненных незащищенных источников. Сообщается также, что наиболее низкий уровень потребления воды в стране – в сельских районах на западе Казахстана, на севере Казахстана и в Жамбылской области, где оно составляет всего лишь 10-16 литров на человека в день.

Источник: ПРООН (2002).

4.4.2 Водоснабжение и здоровье населения

Приведенные выше цифры свидетельствуют о том, что уровень развития систем водоснабжения и канализации в сельской местности гораздо ниже, чем в городских районах. Кроме того, отдельные данные указывают на то, что качество воды, доступной для сельского населения, часто является недостаточно высоким.

В Молдове от 50 до 50 процентов населения для домашних нужд использует подземные воды, а в сельских районах этот показатель составляет более 90 процентов. Что касается качества воды, подземные воды могут быть классифицированы следующим образом: из мелких (30 - 40 метров) и глубоких источников (более 40 метров). Почти все сельское и часть городского населения пользуется водой из мелких источников. Что касается качества такой воды в сельских районах, то 60 процентов воды не соответствует требованиям к питьевой воде. Основными загрязняющими веществами являются сельскохозяйственные химикаты (СРГ ПДООС ОЭСР и Датское агентство охраны окружающей среды/DANCEE, 2000).

На Украине состояние водоснабжения в сельской местности, крайне неудовлетворительное вследствие химического и бактериологического загрязнения большинства местных источников. До 30 процентов проб воды, отобранных в 1996 г., не соответствовали нормативам, установленным для централизованного водоснабжения (COWI/DANCEE, 2002). Каждая девятая проба питьевой воды

из сельских водопроводов и каждая четвертая из децентрализованных источников водоснабжения не соответствовала санитарно-гигиеническим требованиям и бактериологическим нормам (Grida, 2003).

Вследствие указанной ситуации в регионе ВЕКЦА регулярно возникают вспышки заболеваний, передаваемых через воду, и то, что регистрируется официально, вероятно, только вершина айсберга. Совсем недавно в Ереване, где качество воды оценивается скорее положительно и где 80 процентов населения, по их собственным утверждениям, никогда не пользуется устройствами для очистки воды, несколько сотен детей были госпитализированы в результате попадания сточных вод в систему водоснабжения из-за прорыва канализации. Аналогичный случай произошел в Суходольске на Украине: было госпитализировано свыше 700 человек, в том числе около 250 детей. Почти всем был поставлен диагноз: «гепатит А». В регионе ВЕКЦА подобные инциденты происходят во многих местах.

4.4.3 Система здравоохранения

Описанная ситуация усугубляется вследствие неуклонного ухудшения системы здравоохранения в большинстве стран ВЕКЦА. Так, за период 1990–2004 гг. количество врачей на тысячу человек населения сократилось с 2,6 до 2,2, а количество больничных коек на тысячу человек сократилось с 9,1 (в среднем) в 1990 г. до 4,3 в 1995–2002 гг. В трех странах ВЕКЦА доступ к лекарственным препаратам первой необходимости, приемлемым по стоимости, оценивается всего лишь как низкий и неустойчивый, а во всех остальных – на уровне среднего (ВОЗ, 2005).

В то же время медицинские услуги все в большей степени предоставляются вне государственной системы здравоохранения, т. е. должны быть оплачены непосредственно пациентом. В 2002 г. в общем объеме предоставленного медицинского обслуживания доля услуг государственных учреждений здравоохранения равнялась 48,4%, что соответствует 2,4% ВВП. Услуги частного медицинского сектора составили существенную часть услуг здравоохранения в целом, причем на 93,3% оплата услуг частного сектора производится из средств населения (Всемирный банк, 2005 б).

Учитывая то, что в сельской местности бедность распространена гораздо шире и у многих сельских жителей не хватает средств на оплату указанных услуг, можно предположить, что положение дел со здравоохранением в сельских районах еще более неудовлетворительное.

Из этого с уверенностью можно сделать вывод о том, что низкий уровень услуг водоснабжения в сельских районах весьма отрицательно влияет на состояние здоровья проживающих там людей и что в сельской местности эта проблема, вероятно, стоит значительно острее, чем в среднем на общенациональном уровне.

4.5 Выводы и заключение

Таким образом, в странах ВЕКЦА ситуация с ВКХ в сельской местности еще более тревожная, чем в городах; за последние 10 лет жители многих деревень и поселков лишились доступа к надлежащим услугам водоснабжения. Здоровье значительной части сельского населения подвергается серьезным рискам – как из-за плохого водоснабжения, так и из-за неудовлетворительного состояния системы здравоохранения. Эти проблемы усугубляются бедностью, широко распространенной в сельских районах. Сильнее всего это сказывается на тех странах, которые относятся к числу беднейших в регионе, причем это как раз страны с очень высокой долей сельского населения.

Страны ВЕКЦА медленно реагируют на сложившуюся ситуацию: у правительств некоторых из них до сих пор нет четкого распределения ответственности за состояние систем водоснабжения в сельской местности. Таким образом, первым шагом, который следует предпринять правительствам стран ВЕКЦА, должно стать признание серьезных проблем с водоснабжением и санитарией/водоотведением в сельских районах и выработка стратегии по их преодолению. Опыт,

полученный в Киргизстане, где были реализованы два крупных проекта технической помощи по улучшению ситуации с водоснабжением в сельской местности, указывает на то, что, сделав этот первый шаг, страны ВЕКЦА смогут рассчитывать на значительную поддержку со стороны организаций-доноров и МФИ.

До настоящего времени в странах ВЕКЦА было выполнено лишь несколько таких проектов. Два из них, в Киргизстане (они только что упоминались выше), представлены в Приложении 4.6.2. Информация, содержащаяся в Приложении 4.6.3, дает некоторое представление о ситуации в Молдове. Мероприятия ВОЗ в отношении водоснабжения и канализации в сельской местности (текущие и планируемые) описаны в Приложении 4.6.1. Некоторые основные выводы, которые можно сделать из полученного к настоящему времени опыта, суммируются ниже:

4.5.1 Преимущества с точки зрения здравоохранения

По данным ВОЗ (Howard G. and Bartram, J., 2003), с точки зрения охраны здоровья населения, преимущества, возникающие в результате увеличения потребления воды, в целом проистекают из следующих двух обстоятельств (плюс один важный дополнительный эффект):

- Во-первых, оно способствует решению проблем медицинского характера, связанных с возможностью выполнять элементарные требования личной гигиены, а также с возможностью удовлетворения основных потребностей человека в воде;
- Второе важнейшее преимущество реализуется тогда, когда появляется возможность пользоваться водой из крана непосредственно в доме или квартире;
- Важный дополнительный эффект – это время (на обеспечение себя водой – прим. ред.), сэкономленное членами домохозяйства. Его можно посвятить уходу за детьми, приготовлению пищи и другой полезной деятельности.

Таким образом, подведение водопровода в дом является наиболее предпочтительной технологией, используемой для обеспечения населения водой - при условии, что населению это по средствам.

Помимо улучшения качественных и количественных параметров водоснабжения и канализации/туалетов, значительный эффект, в плане здравоохранения, может быть также получен за счет санитарного просвещения. За обеспечение качества воды в процессе забора из не-водопроводных систем, а также во время ее ручной транспортировки и последующего хранения отвечает домохозяйство. На бытовом уровне необходимо соблюдение правил гигиены, для чего нужны программы санитарного просвещения. Они должны дать домохозяйствам и населению навыки контроля и организации гигиены водопользования.

Проект по повышению качества водоснабжения в сельских районах Киргизстана, осуществляемый Департаментом международного развития Великобритании (ДМР – UK DFID) совместно со Всемирным банком (ВБ) и властями республики, показал, что с точки зрения здоровья населения очень значительные результаты могут быть получены благодаря санитарному просвещению в школах и семьях. Совместно с киргизскими врачами было обследовано более двух тысяч детей. Лямблиоз был выявлен у 25%, 34% и 31% детей в Таласской, Нарынской и Иссык-Кульской областях, соответственно. В результате осуществления проекта уровень распространения двух паразитарных заболеваний – **лямблиоза** и **энтеробиоза** – снизился на 70-80% и 50-75%, соответственно (Таблица 4.3) (DFID, 2004).

Таблица 4.3: Распространение передаваемых с водой заболеваний до и после проведения программы санитарного просвещения в двух деревнях в Кыргызстане

Села	Лямблиоз, % инфицированных	Энтеробиоз, % инфицированных
<i>Арал</i>		
Обследование в июне 2003 г.	48 %	74 %
Обследование в окт. 2003 г.	9 %	18 %
Снижение	80%	75%
<i>Кош-Добо</i>		
Обследование в июне 2003 г.	29%	41%
Обследование в окт. 2003 г.	8%	20%
Снижение	70%	50%

Источник: Департамент международного развития Великобритании (2004).

Подобным же образом, эффективным способом достижения улучшений в отношении здоровья населения является обработка воды в домохозяйствах (т. е. ее фильтрация перед употреблением). Проведенное в Нукусе, Узбекистан (Semenza J.C. et al, 1998) исследование показало, что обработка воды в домохозяйствах может привести к резкому сокращению заболеваемости диареей. Методы контроля зависят от применяемого способа, поэтому, когда домохозяйства применяют ту или иную технологию обработки воды, очень важно, чтобы население получило необходимую информацию (и если нужно, обучение), и таким образом была бы уверенность в том, что люди владеют основными навыками, относящимися к используемой ими технологии.

Система здравоохранения должна сыграть особую роль в решении задачи снабжения сельского населения питьевой водой. Эта роль может заключаться во взаимодействии с организаторами общественных работ и финансирующими учреждениями путем предоставления им соответствующей помощи и «ноу-хау» - например, это может быть участие в разработке проектов, санитарное просвещение и выполнение регулирующих функций в отношении качества воды. С точки зрения анализа «затраты-выгоды» следует оценивать возрастающий эффект от инвестиций в здравоохранение и фактического использования его ресурсов, а также время, сэкономленное за счет меньшего распространения связанных с водой заболеваний - в пересчете на экономию затрат (Varley R.C.G., Tarvid J., and Chao D.N.W).

В целом, учреждения здравоохранения должны содействовать повышению уровня взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами – надзорными ведомствами, работниками системы здравоохранения на национальном и более низких административных уровнях и персоналом предприятий ВКХ, принадлежащих органам местного самоуправления.

Система здравоохранения должна сыграть определенную роль и в отношении обеспечения населения не-водопроводной водой, особенно в том, что касается разработки надлежащих планов по обеспечению ее безопасности, а также укрепления местного потенциала и развития человеческого капитала. Помимо этого, учреждения здравоохранения должны способствовать осуществлению местных инициатив посредством проведения дополнительных мероприятий, к числу которых относятся санитарное просвещение, повышение уровня осведомленности и программы помощи местному населению.

4.5.2 Обеспечение долгосрочной устойчивости систем водоснабжения в сельской местности

Одна из основных угроз для состояния систем водоснабжения в сельской местности заключается в том, что по завершении проекта они не будут эксплуатироваться и содержаться надлежащим образом. Поэтому для обеспечения их успешной и устойчивой работы необходимо соответствующим образом мобилизовать население – т.е. непосредственно привлечь его к решению

задач, относящихся к водоснабжению, и соответствующим образом распределить функции контроля и решить вопросы собственности. Для этого нужно правильно распределить ответственность за управление системами водоснабжения, возложив ее на само население. При выполнении нескольких сельских проектов в странах ВЕКЦА эта задача решалась посредством создания кооперативов или объединений (ассоциаций) потребителей питьевой воды, проживающих в населенном пункте или определенной местности. Наличие подобных ассоциаций крайне необходимо для обеспечения устойчивости проектов, поскольку они несут ответственность за эксплуатацию систем водоснабжения, включая сбор оплаты с потребителей. Наиболее успешными такие проекты оказались в тех случаях, когда председатели этих организаций имели необходимую поддержку и со стороны местного населения, и со стороны районной/региональной администрации.

Одна из серьезных проблем, которая требует решения при организации местных объединений/кооперативов водопользователей, заключается в том, что у них обычно отсутствует потенциал, необходимый для выполнения встающих перед ними управленческих задач. По мнению специалистов ВОЗ, местное население, как правило, самостоятельно не может обеспечить устойчивость таких инициатив. Правильная оценка факторов, угрожающих здоровью населения; разработка, реализация и верификация механизмов контроля; общие задачи по эксплуатации и техническому обслуживанию систем – все это часто требует такого уровня образования и подготовки, которого может не оказаться у сельского населения. Таким образом, для устойчивого выполнения подобных инициатив необходимы серьезные меры поддержки (ВОЗ, 2005).

Один из эффективных подходов, позволяющих возложить на местное население определенную ответственность за выполнение водохозяйственных проектов, заключается в том, чтобы стоимость проектов частично покрывалась за счет участия местного населения. Так, в рамках одного проекта в Казахстане (совместный проект Агентства по охране окружающей среды США и Регионального экологического центра Центральной Азии) сельским жителям предложили взять на себя 10% затрат по проекту, а местной администрации – 20% (РЭЦ ЦА, 2005). В двух проектах, реализованных в Киргизстане Всемирным банком (ВБ) и Азиатским банком развития (АБР), от населения требовался 5% денежный взнос и еще 15% должны были быть покрыты в натуральной форме – например, в форме трудового участия – выполнения определенных работ при строительстве объектов (см. Приложение 4.6.2).

Однако вследствие широко распространенной в сельской местности бедности и того факта, что многие семьи живут исключительно за счет натурального хозяйства, сбор денежных средств с населения связан с определенными трудностями. Так, при выполнении проектов ВБ и АБР в Киргизстане надежды на то, что из денежных взносов местного населения будет покрыто 5% стоимости проекта, не оправдались: в таких случаях обычно удается получить всего лишь 40% от требуемой суммы.⁷⁶ Поэтому в ряде случаев местному населению пришлось искать средства другими способами – например, продавать коммунальное имущество или просить помощи у спонсоров. В других случаях для оплаты указанных пяти процентов были взяты кредиты или получены дотации. Из-за того, что сбор средств проходит медленнее, чем это предполагалось, указанное правило пяти процентов соблюдается не очень строго. В некоторых случаях системы

⁷⁶ Вместе с тем, представляется, что привлечение населения к выполнению подпроектов (например, в рамках проекта ВБ) обеспечивает более высокий уровень собираемости средств. Проект АБР не включал какого-либо компонента, направленного на мобилизацию населения, а роль группы по реализации проекта в этом отношении в основном ограничивалась проведением консультаций относительно создания местных ассоциаций водопользователей, участием в учредительных собраниях и регистрацией ассоциаций в соответствующих административных органах. Во многих местах организация таких ассоциаций оставалась чистой формальностью. Население было недостаточно информировано о проекте, его условиях и роли указанных ассоциаций; оно недостаточно активно привлекается к организации ассоциаций водопользователей или к избранию их руководящих органов.

водоснабжения начинали работать даже при наличии всего лишь 29% от требуемой суммы (т.е. от пяти процентов) – см. Приложение 4.6.2.

Как уже говорилось выше, 15% затрат по проектам, осуществляемым АБР и ВБ, должны были покрываться за счет натурального участия населения, и это также оказалось проблематичным. Дело в том, что указанная помощь должна быть предоставлена населением в форме трудового участия, а поскольку оплата неквалифицированного труда очень низкая, это предполагает очень большой объем работы. Кроме того, существуют значительные трудности с мобилизацией населения, не хватает специального оборудования, а время проведения необходимых работ по проекту иногда совпадает с тем временем, когда население должно заниматься своей традиционной сельскохозяйственной деятельностью.

4.6 Приложение

4.6.1 Деятельность ВОЗ в области неводопроводных, общественных и индивидуальных систем водоснабжения и водоотведения/санитарии

а) Публикации, пособия и руководства

Уже многие годы Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) активно занимается вопросами обеспечения населения водой и строительства туалетов и систем канализации – это началось еще в 1959 г., когда ВОЗ возглавила выполнение программы по водоснабжению населения.

Результаты этой работы нашли отражение в ряде пособий и руководств, которые имеют значение и для стран ВЕКЦА. Среди публикаций ВОЗ можно выделить следующие:

- Sawyer R, Simpson-Hébert M., and Wood S., *PHAST step-by-step guide: a participatory approach for the control of diarrhoeal disease* («Поэтапное руководство по PHAST (совместное изменение гигиены и санитарии): участие населения в профилактике диареи»), Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2002 г., ref. WHO/EOS/98.3;
- Simpson-Hebert M., Sawyer R., and Clarke L., *Participatory hygiene and sanitation transformation: a new approach to working with communities* («Совместное изменение гигиены и санитарии (PHAST): новые подходы к работе с населением»), Всемирная организация здравоохранения, 1996 г., ref. WHO/EOS/96.11;
- Food, water, and family health: a manual for community educators («Питание, вода и здоровье в семьях: практическое пособие в области санитарного просвещения населения»), Женева, Всемирная организация здравоохранения, 1994 г, ref. WHO/HEP/94.2;
- Howard G., et al, *Healthy villages: a guide for communities and community health* («Здоровые деревни: руководство по вопросам здравоохранения для населения»), Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2002 г., ISBN 92 4 154 553 4;
- Sobsey M., *Managing water in the home: accelerated health gains from improved water supply* («Повышение качества водоснабжения и его влияние на состояние здоровья населения»), Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2002 г., ref. WHO/SDE/WSH/02.07;
- *Sanitation and hygiene promotion: programming guide* (Программное руководство по пропаганде в области водоснабжения и канализации), Совет по сотрудничеству в области водоснабжения и канализации и Всемирная организация здравоохранения, 2005 г., ref. ISBN 92 4 159 303 2;
- Guidelines for drinking water quality, 3rd ed., Vol. 1, Recommendations (Руководство по контролю качества воды, 3-е издание, том 1, Рекомендации) Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2004 г.;
- Guideline on surveillance and control of community supplies, 2nd ed., Vol. 3, 1997 (Руководство по надзору и контролю в области коммунального обеспечения населения, 2-е издание, том 3, 1997 г.).

б) Текущая деятельность

В настоящее время ВОЗ активно изучает возможность дальнейшей работы, направленной на развитие малых систем водоснабжения. На недавнем совещании в Рейкьявике, Исландия (24–26 января 2005 г.) был определен ряд ключевых принципов, которые имеют значение для развития водоснабжения на уровне населенных пунктов:

1. Начиная с этапа планирования, этот процесс нуждается в политической поддержке высокого уровня. В частности, национальным правительствам следует обеспечить наличие планов по обеспечению безопасности воды, которые должны рассматриваться как составная часть более широкой системы обеспечения безопасности водоснабжения, учитывающей все параметры водоснабжения и потребности населения;
2. Для успешного обеспечения местного населения водой требуется активное участие всех заинтересованных сторон: владельцев местной системы водоснабжения, национальных или региональных надзорных ведомств, работников системы здравоохранения и самих потребителей/клиентов;
3. Ресурсы должны распределяться в соответствии с приоритетным планом, учитывающим конкретные риски, которые существуют в данной местности;
4. Расширение охвата населения услугами водоснабжения не должно производиться в ущерб безопасности и качеству этих услуг, включая эстетические аспекты;
5. Укрепление потенциала и развитие человеческого капитала являются необходимыми компонентами таких проектов, позволяющими обеспечить их устойчивость;
6. Отвечая за свое водоснабжение, население вместе с тем должно получить необходимую финансовую и техническую помощь, включая обучение и подготовку.

в) Планы на будущее

ВОЗ намерена развивать результаты, полученные в Рейкьявике. 18–22 июля 2002 г. в г. Элис Спрингс, Австралия, пройдет второе совещание по вопросам управления водным хозяйством на уровне малых населенных пунктов. На нем будут обсуждаться следующие вопросы:

Разработка необходимых механизмов, в частности, разработка общей рамочной системы развития «малого» водоснабжения, включая подготовку общих/типовых планов по обеспечению безопасности воды;

- Запуск пилотных проектов: необходимо определить страны, желающие и способные приступить к выполнению пилотных проектов (при наличии необходимых механизмов и финансирования);
- Развитие международной сети взаимодействия по водоснабжению в малых населенных пунктах и соответствующим вопросам управления;
- Информация и информационное взаимодействие;
- Управление в поддержку технологических решений;
- Создание базы данных в отношении малых систем водоснабжения, включая подготовку специального доклада в рамках Программы совместного мониторинга ВОЗ/ЮНИСЕФ по

водоснабжению малых населенных пунктов с особым акцентом на Цели развития тысячелетия;

- Подготовка руководств и пособий в новой, расширенной редакции: в частности Руководства ВОЗ по контролю качества воды, том 3 - Надзор и контроль в области коммунального обеспечения населения.

4.6.2 Водоснабжение и водоотведение/санитария в сельских районах Киргизской республики - ситуационное исследование СРГ ПДООС

а) Введение

65 процентов населения Киргизстана, которое составляет 5,37 миллиона человек⁷⁷, проживает в сельской местности, что и обусловило проведение ситуационного исследования относительно состояния систем водоснабжения и водоотведения/санитарии в сельских районах (ВВССР)⁷⁸ именно в этой республике. Цель настоящего раздела заключается в том, чтобы на основе практического опыта, накопленного к настоящему времени в Киргизстане, дать читателю наиболее полное представление о состоянии ВКХ в сельских районах этой страны и различных проектах, выполняемых здесь международными финансовыми институтами и организациями-донорами.

Особое внимание нами уделяется институциональным факторам, определяющим состояние ВВССР, его характеристикам и анализу уже законченных или еще выполняемых проектов и/или программ в области ВВССР, разработанных МФИ и организациями-донорами. В своей работе мы также используем результаты полевых исследований, в ходе которых их участники ознакомились с работой соответствующих сельских организаций.

б) Общее состояние сектора

Ухудшение работы коммунальных предприятий, особенно в сельской местности, отрицательно сказалось на условиях жизни населения и привело к обострению социальной ситуации. В большинстве случаев системы ВКХ были построены более тридцати лет назад и отчаянно нуждаются в ремонте и замене оборудования. Дело в том, что инфраструктура ВКХ на селе часто была плохо спроектирована изначально, ее строительство велось на ненадлежащем уровне, использовались некачественные материалы. В настоящее же время эти недостатки еще более усугубляются отсутствием необходимого технического обслуживания. Если в период до распада Советского Союза централизованным водоснабжением было обеспечено 72 процента сельского населения, и только 700 000 человек (737 сел из 1750) не имели надлежащего доступа к услугам водоснабжения, то с ликвидацией колхозно-совхозной системы ситуация резко изменилась в худшую сторону. Многие водопроводные станции из-за отсутствия средств на эксплуатацию и техническое обслуживание бездействуют, в результате чего в сельских районах значительно сократилось потребление водопроводной воды,⁷⁹ и сельское население обратилось к альтернативным источникам водоснабжения – ирригационным каналам/арыкам, рекам и поверхностным источникам, а они подвержены загрязнению.

По данным Национального статистического комитета, в 2001 г. 20 процентов сельского населения потребляло воду из рек и ирригационных каналов/арыков, и только 50 процентов в

⁷⁷ Источник: Национальный статистический комитет, по данным на 1 января 2005 г.

⁷⁸ Анализ ситуации в сельском хозяйстве (включая ирригацию) в цели данного исследования не входит.

⁷⁹ По данным Национального комитета статистики, с 1998 г. по 2002 г. потребление водопроводной воды в сельских районах сократилось более чем на 23%: с 115,8 млн. м³ до 88,5 млн. м³, соответственно – см. таблицу ниже.

качестве источника водоснабжения использовало водоразборные колонки. Сокращение потребления водопроводной воды иллюстрирует ухудшение ситуации с водоснабжением в сельской местности:

Таблица 4.4: Потребление водопроводной воды в сельских районах (население и коммунальные предприятия)

Потребление водопроводной воды в сельских районах (население и коммунальные предприятия) (в миллионах м³)					
	1998	1999	2000	2001	2002
ВСЕГО ПО СТРАНЕ	115,8	113,8	118,1	115,1	88,5
Баткенская область	-	-	4,2	4,4	0,6
Джалал-Абадская область	24,5	27,5	31	30,5	16,3
Иссык-Кульская область	15,8	14,8	14,5	14,5	14,9
Нарынская область	7,4	8,6	6,2	6,5	6,4
Ошская область	20,8	19,9	17,5	15,6	10,3
Таласская область	7,4	4,5	4,2	5,2	4
Чуйская область	39,9	37,7	40,5	38,4	36

Источник: Социальное развитие Кыргызстана 1998-2002 гг., Бишкек, 2003 г.

Уровень потребления воды на душу населения в сельской местности сократился со 101 литра в сутки в 1998 г. до 75 литров в 2004 г.:

Таблица 4.5: Потребление воды на душу населения

Потребление воды на душу населения (в литрах в сутки)					
	1998	1999	2000	2001	2002
ВСЕГО ПО СТРАНЕ	101	98	101	98	75
Баткенская область	-	-	37	41	5
Джалал-Абадская область	101	113	124	119	63
Иссык-Кульская область	152	140	135	134	137
Нарынская область	99	144	82	84	82
Ошская область	47	44	51	45	29
Таласская область	122	73	69	83	63
Чуйская область	182	171	184	176	166

Источник: Социальное развитие Кыргызстана 1998-2002 гг., Бишкек, 2003 г.

Во многих населенных районах Республики отсутствуют надлежащие системы водоснабжения, население обеспечено питьевой водой только на 15-20 процентов от необходимого объема. Проведенное в 2000-2003 гг. обследование домохозяйств показало, что доля населения, имеющего устойчивый доступ к безопасной питьевой воде, снизилась с 78,9% в 2000 г. до 67,3% в 2003 г. По данным Департамента сельского водоснабжения, на конец 2004 г. доступ к системам водоснабжения имелся в 1110 селах (2,4 миллиона человек), т.е. всего лишь у 62 процентов сельского населения.

По результатам упомянутого обследования домохозяйств, доступ к надлежащим системам санитарии/канализации находится на очень низком уровне и постоянно ухудшается. В большинстве областей доступ к централизованным системам канализации очень ограниченный и продолжает сокращаться:

Таблица 4.6: Доступ к централизованным системам канализации, по областям

Доступ к централизованным системам канализации, по областям (в процентах)				
	2000	2001	2002	2003
Киргизская Республика	13,4	12,4	10,3	5,2
Баткенская область	0,0	0,0	0,0	0,0
Джалал-Абадская область	0,0	0,0	0,0	2,2
Иссык-Кульская область	27,7	25,7	22,4	4,3
Нарынская область	0,0	0,0	0,0	0,0
Ошская область	0,4	1,3	1,7	0,3
Таласская область	0,0	0,0	0,0	7,1
Чуйская область	56,8	52,0	42,2	21,2

Источник: КОР/ НПСБ/ЦРТ – Статистические показатели развития по Кыргызской республике и входящим в нее областям, статистическая публикация, Бишкек, 2004 г.

По всей стране особым источником беспокойства являются канализационные очистные сооружения (КОС), которые либо бездействуют, либо находятся в крайне плачевном состоянии. Общее количество таких сооружений (ведомственных и муниципальных) – 120, из них бездействуют 84, или 60%. В течение последних нескольких лет объем сточных вод, проходящих через КОС, постоянно сокращается. Системы сбора сточных вод фактически пришли в нерабочее состояние как вследствие нестабильного водоснабжения, так и из-за недостаточных объемов стоков, что привело к закупориванию систем и трубопроводов. Кроме того, многие септики были закрыты или демонтированы. Если в 1998 г. общий объем сточных вод, проходящих через КОС, в сельских районах составил 9,1 млн.м³, то в 2002 г. он упал до 3,2 млн.м³. На КОС в Чуйской и Джалал-Абадской областях объем обрабатываемых сточных вод сократился более чем вдвое. В Ошской области КОС больше не работают; сточные воды не очищаются также в Баткенской и Нарынской областях:

Таблица 4.7: Объем сточных вод, проходящих через канализационные очистные сооружения

Объем сточных вод, проходящих через канализационные очистные сооружения (в миллионах кубических метров)					
	1998	1999	2000	2001	2002
ВСЕГО ПО СТРАНЕ	9,1	3,6	3,4	3	3,2
Баткенская область	-	-	0	0	-
Джалал-Абадская область	0,9	0,7	0,6	0,7	0,4
Иссык-Кульская область	0	0	0	0	0
Нарынская область	-	-	-	-	-
Ошская область	0,1	0,1	-	-	-
Таласская область	0	0,2	0,1	0,2	0,2
Чуйская область	8,1	2,6	2,7	2,1	2,6

Источник: Социальное развитие Кыргызстана 1998-2002 гг., Бишкек, 2003 г.

Сейчас сточные воды, собранные в канализацию, либо просачиваются в почву из-за протечек в канализационных трубах, либо без очистки сбрасываются в реки.

В сельских районах каждое домохозяйство имеет свою уборную с простой выгребной ямой. Когда яма оказывается заполненной, уборная просто переносится на новое место. Как правило, санитарное состояние таких уборных не вполне удовлетворительное.

в) Водоснабжение и здоровье населения

Критическая ситуация с водоснабжением и санитарией в сельской местности является одной из причин широкого распространения инфекционных и паразитарных заболеваний. Так, в 2003 г. на 100 000 человек было зарегистрировано 5,4 случаев заболевания брюшным тифом и паратифом (для сравнения, в 1995 г. их было 3,2). Хотя количество случаев гепатита А в последние годы уменьшилось (126,6 и 408,1 случаев на 100 000 человек в 2003 г. и 1995 г., соответственно), распространенность этого заболевания остается очень высокой⁸⁰. На протяжении последних нескольких лет неоднократно наблюдались вспышки различных заболеваний, связанных с водой, в частности: брюшного тифа, дизентерии и холеры⁸¹. Кишечные инфекции составляют около 40% всех инфекционных заболеваний. В 11,3% случаев причиной смерти детей в возрасте до 15 лет и 6,9% людей старше 15-ти являются инфекционные и паразитарные заболевания. По всей видимости, санитарно-эпидемиологическая и ситуация хуже всего в южных районах республики.

г) Общая характеристика институциональных основ ВВССР

Хотя вопросами водоснабжения и водоотведения/санитарии занимаются несколько центральных организаций (в частности, Министерство здравоохранения и Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций), единственным органом, специально отвечающим за ВВССР, является Департамент сельского водоснабжения, образованный в 2000 г. при Министерстве сельского и водного хозяйства. Он вырабатывает политику, выполняет консультативные функции и имеет подразделения во всех областях Киргизской республики. Финансирование его деятельности осуществляется из средств центрального бюджета, а также за счет целевых дотаций и из целевых фондов. Его основными задачами являются:

- Разработка стратегии развития ВКХ в сельской местности;
- Пересмотр законодательной базы, действующей в области обеспечения населения питьевой водой;
- Координация международных донорских программ помощи и иностранных инвестиций, включая подготовку и выполнение проектов;
- Подготовка законов и нормативных актов.

Ответственность за эффективное обеспечение населения безопасной питьевой водой возложена на местные администрации:

- Областные администрации, возглавляемые губернаторами, и

⁸⁰ «Здравоохранение в Кыргызской Республике», статистическая публикация, Национальный статистический комитет, Бишкек, 2004 г.

⁸¹ В 2000 г. от эпидемии холеры сильно пострадали южные районы страны, а в Таласской области 2900 человек заразились гепатитом А. В 1997 г. в 8% случаев причиной детской смертности стала диарея.

- Районные администрации, возглавляемые *акимами*⁸²

Департамент сельского водоснабжения выполняет разнообразные функции: он отвечает за обеспечение местного населения безопасной питьевой водой; разработку и утверждение программ в отношении систем водоснабжения; сбор и оценку данных по имеющимся водным ресурсам и их состоянию; определение санитарно-защитных зон и управление водными ресурсами; планирование и финансирование снабжения населения питьевой водой и обеспечение необходимой для этого логистической поддержки; контроль и повышение качества воды; принятие решений в случае чрезвычайных ситуаций – вплоть до утверждения и установления тарифов на питьевую воду.

Низший уровень управления представлен в сельской местности *айыл кенешами* – это органы местного самоуправления, состоящие из представителей одного или нескольких сел и обеспечивающие координацию деятельности с органами государственного управления, неправительственными организациями (НПО) и частным сектором.

Что касается снабжения населения питьевой водой, *айыл кенешии* (в лице своего исполнительного органа управления - *айыл окмоту*⁸³) отвечают за разработку и утверждение программ в области развития водоснабжения, управление системами водоснабжения и канализации и их эксплуатацию и техническое обслуживание, а также за осуществление санитарного контроля. Существующий в настоящее время дефицит местных бюджетов не позволяет *айыл кенешам* вкладывать средства в развитие систем обеспечения населения питьевой водой.

Сельские общественные объединения потребителей питьевой воды (СООППВ) – это еще один уровень организации снабжения сельского населения водой для питья и домашних нужд. Появление таких объединений стало прямым следствием выполнения проектов по развитию сельской инфраструктуры, осуществляемых в Киргизской Республике Азиатским банком развития (АБР) и Всемирным банком (ВБ)⁸⁴. Это официально зарегистрированные некоммерческие общественные организации, возглавляемые правлением. Правление состоит как минимум из семи членов, среди которых координатор по водоснабжению и координатор по санитарии/канализации. Объединения являются собственниками систем водоснабжения, которые используются их членами. Объединения должны быть финансово самостоятельными, поэтому затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание системы водоснабжения, а также управленческие затраты финансируются исключительно за счет платы, собираемой с местного населения. СООППВ выполняют разнообразные функции: они отвечают за снабжение населения безопасной питьевой водой в требуемом объеме, сбор и оценку данных относительно имеющихся ресурсов воды и их состояния, надежную работу систем водоснабжения, определение санитарно-защитных зон и принятие решений (в координации с компетентными органами управления) в случае чрезвычайных ситуаций.

д) Нормативно-правовая база

Закон о питьевой воде, при подготовке которого использовался текст соответствующего российского закона, был принят в 1999 г. В 2000 г. в него были внесены существенные изменения, которые должны были отразить процессы, происходящие в сельской местности, и создать необходимые условия для выполнения проектов АБР и ВБ, направленных на развитие сельской инфраструктуры. Изменения в законе в основном касались ответственности органов местного самоуправления и местных администраций за обеспечение сельского населения питьевой водой, а также защиты источников воды от загрязнения. В соответствии с новой редакцией закона

⁸² *Акимы* – главы районных администраций/органов публичной власти.

⁸³ По данным Национального комитета статистики, в Киргизской Республике имеется 471 *айыл окмоту*.

⁸⁴ См. ниже.

СООППВ, среди прочего, могут иметь в собственности местные и автономные децентрализованные системы водоснабжения и устанавливать тарифы на поставляемую питьевую воду.

Еще одно важное изменение имело место в 2002 г., когда Государственный комитет имущества разрешил передачу сельских систем водоснабжения⁸⁵ от органов местного самоуправления сельским объединениям потребителей питьевой воды.

В декабре 2004 г. Законодательное собрание приняло Водный кодекс Киргизской Республики. Его назначение - регулировать потребление, и обеспечить защиту и развитие водных ресурсов с целью гарантированного снабжения населения безопасной для здоровья водой в необходимых объемах, защиты окружающей среды и обеспечения рационального использования и развития водного фонда Киргизской Республики. В соответствии с положениями Водного кодекса в Республике был создан, наряду с другими органами, национальный совет по воде, в задачи которого входит подготовка национальной водной стратегии, которая должна пересматриваться с интервалами в пять лет и более.

е) Государственная стратегия в отношении ВВССР

В течение последних нескольких лет основными элементами стратегии Киргизской Республики в области ВВССР были следующие: (i) всестороннее институциональное реформирование ВВССР и укрепление потенциала с целью создания основы для устойчивого развития сектора; (ii) децентрализованное планирование и управление с учетом целей развития, приоритетных для населения конкретной местности; возложение на органы местного самоуправления ответственности за улучшение уровня обслуживания населения и обеспечение их необходимыми для этого средствами; (iii) внедрение подходов, направленных на возмещение затрат, в качестве единственной политики, которая способна обеспечить финансирование затрат, связанных с реконструкцией и техническим обслуживанием систем водоснабжения и канализации/санитарии; (iv) тщательный отбор экономически эффективных инвестиционных программ с учетом финансовой приемлемости услуг для населения и потребительских предпочтений; и (v) создание условий для привлечения частного сектора в сельское ВКХ, включая эксплуатацию и техническое обслуживание объектов.

Для АБР и ВБ принятие указанной стратегии было предварительным условием, при наличии которого они могли приступить к своим инфраструктурным проектам в сельских районах Киргизской Республики.

ж) Национальная стратегия сокращения бедности

В Национальной стратегии сокращения бедности на 2003-2005 гг.⁸⁶, которая представляет собой первый этап Комплексной основы развития Киргизской Республики до 2010 года, доступ к качественным услугам водоснабжения и канализации определяется как одна из приоритетных задач в борьбе с бедностью. В то же время, в документе говорится о серьезных проблемах, связанных со слабым развитием нормативно-правовой базы, регулирующей сферу водопользования, и неэффективной работой объединений водопользователей. Кроме того, особо указывается на отсутствие четко определенной национальной стратегии в области водопользования.

⁸⁵ Кроме систем, действующих в районных центрах.

⁸⁶ Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года. Укрепление потенциала Республики. Национальная стратегия сокращения бедности, 2003-2005 гг..

з) Текущие тенденции в области водоснабжения и водоотведения/санитарии в сельской местности

В течение последних пяти лет в секторе происходили институциональные изменения, обусловленные выполнением проектов МФИ. В частности, речь идет о передаче ответственности за управление системами водоснабжения, их эксплуатацию и техническое обслуживание местному населению, представленному СООППВ. Они устанавливают тарифы, определяют бюджеты и вносят изменения в системы водоснабжения (расширение зоны обслуживания, подключение домохозяйств). Потребители платят за предоставляемые им услуги водоснабжения и канализации. В краткосрочной перспективе предполагается, что правительство будет продолжать работу по мобилизации средств, направляемых на реабилитацию систем водоснабжения (помимо финансирования в рамках проектов АБР и ВБ), и продолжать децентрализацию ВВССР.

Вместе с тем, существует опасность того, что состояние систем водоснабжения, построенных/восстановленных в ходе выполнения проектов АБР и ВБ, начнет ухудшаться вскоре после того, как организации-доноры и МФИ закончат свою работу в Республике. Уже сейчас есть примеры того, как системы водоснабжения, восстановленные всего лишь год назад, приходят в весьма плачевное состояние: уличные водоразборные колонки поломаны, на колодцах отсутствуют дверцы, насосы неисправны и т.д. Это свидетельствует о том, что передача полномочий СООППВ является отнюдь не простой задачей, и во многих случаях в этих объединениях еще далеко не в полной мере осознают ответственность за снабжение населения качественной питьевой водой.

Проблемы сохраняются и со сбором оплаты по тарифам – подавляющее большинство сельских жителей не имеет постоянного денежного дохода и не может вносить плату на регулярной (ежемесячной) основе. Кроме того, часть населения по-прежнему считает, что обеспечивать их соответствующими услугами должно государство, и желание получать воду бесплатно остается весьма сильным.

Дополнительные трудности возникают и в связи с постоянным ростом цен на электроэнергию и ее нерегулярной подачей. Ситуация усугубляется тем обстоятельством, что более 50 процентов средств, собираемых СООППВ по тарифам, идет на оплату электроэнергии.

В настоящее время реабилитация существующих в сельской местности водохозяйственных объектов в основном финансируется за счет иностранных кредитов (36 млн. долларов США от АБР и 15 млн. долларов США от ВБ), предоставляемых на льготных условиях. Сейчас правительство пытается найти средства для реабилитации систем водоснабжения в тех сельских районах, на которые не распространяются проекты МФИ.

и) Инфраструктурные проекты АБР и Всемирного Банка в сельской местности

Как уже говорилось выше, выполнение проектов АБР и ВБ («Предоставление инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов» и «Сельское водоснабжение и санитария», соответственно) привело к активизации процессов по передаче ответственности за состояние сектора на местный уровень и в целом повлияло на состояние ВВССР в Киргизстане. Это объясняется не только масштабностью проектов, но также и тем фактом, что впервые были созданы условия для комплексного подхода к вопросам водоснабжения в сельских районах, с учетом санитарно-гигиенических аспектов, и привлечения сельского населения к выполнению проектов. Оба банка поставили перед Киргизстаном важное предварительное условие: масштабное привлечение населения к выполнению проектов и передача местному населению функций по управлению объектами водоснабжения с целью обеспечения устойчивости в отношении восстановленных (или вновь построенных) систем водоснабжения; управление системами водоснабжения и их эксплуатация и техническое обслуживание на основе самофинансирования; своевременное

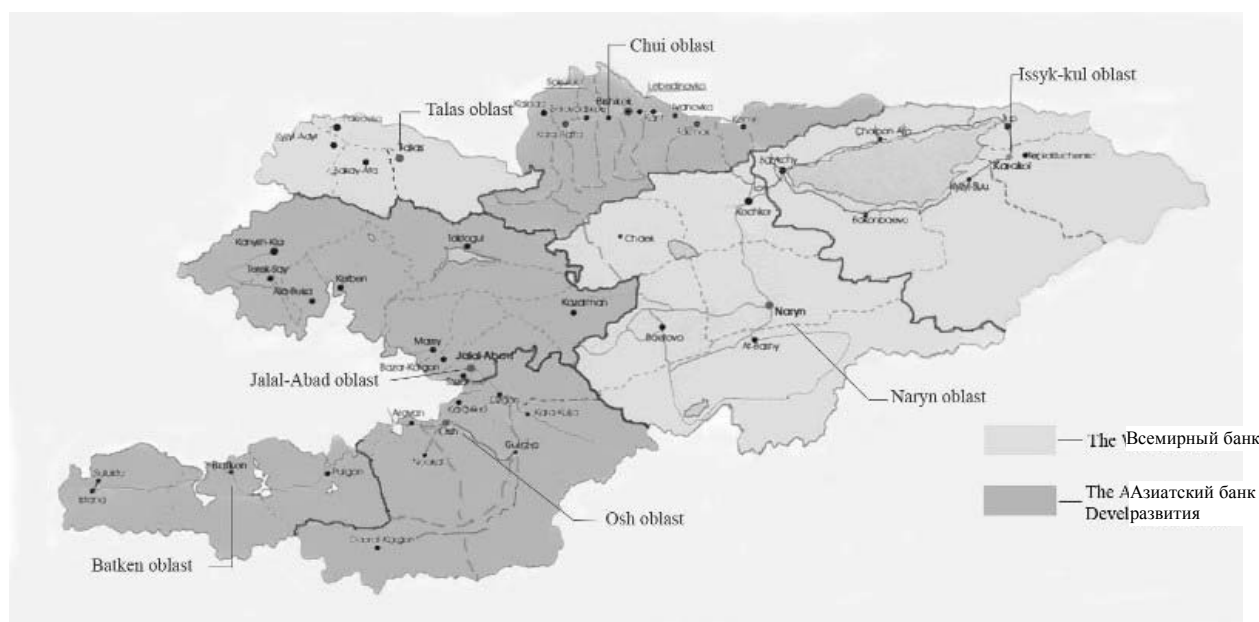
погашение задолженности. В рамках этих проектов принцип возмещения затрат стал основой развития, устойчивого в финансовом отношении.

Была разработана концепция юридического лица, действующего на уровне населенного пункта и представляющего интересы всех его жителей. Таким юридическим лицом стали СООППВ – общественные некоммерческие объединения, членами которых являются все жители того или иного села. Права собственности на сельские системы водоснабжения были безвозмездно переданы этим объединениям органами местного самоуправления (за исключением систем, действующих в районных центрах).

Оба проекта предусматривают реабилитацию системы водоснабжения во всей ее совокупности, включая головные объекты, водопроводные магистрали, распределительные сети и водоразборные колонки.

Территория Республики была разделена между двумя проектами:

Рисунок 4.4: Области, охваченные проектами АБР и Всемирным Банком



При Департаменте сельского водоснабжения была образована единая группа по управлению проектами, отвечающая за оба проекта. На нее была возложена задача по координации деятельности и выработке единого подхода к выполнению обоих проектов.

Условия обоих проектов были следующими:

	Проект АБР – «Предоставление инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов»	Проект ВБ – «Сельское водоснабжение и санитария»
Финансирование	АБР	Международная ассоциация развития (МАР)
Общая стоимость проекта	45 млн. долларов США	24,5 млн. долларов США
Финансовые условия	Срок погашения: 32 года; Процентная ставка: 1% годовых в течение 8-летнего льготного периода, затем 1,5% годовых	Стандартный кредит МАР: Срок погашения: 40 лет; Комиссия за обслуживание: 0,75%; Комиссия за резервирование кредитной линии: 0,5%
Размер кредита	36 млн. долларов США	15 млн. долларов США (+ грант Департамента международного развития Великобритании – 3,48 млн. фунтов стерлингов)
Со-финансирование со стороны правительства Киргизской Республики	9 млн. долларов США	3,25 млн. долларов США, в основном в форме освобождения от налогов, пошлин и сборов
Период использования	До 31 декабря 2006 г.	До 31 октября 2007 г.
Начало выполнения	Конец 2000 г.	Март 2002 г.
Зона действия	Баткенская, Джалал-Абадская, Ошская и Чуйская области	Иссык-Кульская, Нарынская и Таласская области
Количество сел	730	230
Количество населения	1,2 миллиона человек	325 000 человек

	Проект АБР – «Предоставление инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов»	Проект ВБ – «Сельское водоснабжение и санитария»
Выполняющая организация	Компания “Dag Muhendislik Company” (Турция) совместно с “Hifab International AB”	“Carl Bro International” (Дания) совместно с INTRAC (Великобритания)
Субзаймы	Организация СООППВ Внесение денежного взноса в размере 5% стоимости подпроекта до начала строительных работ 15% стоимости подпроекта – вклад в натуральной форме – в виде трудового участия в выполнении строительных работ	
Погашение субзаймов	Погашение 5% займа в местной валюте (сом) в течение 7 лет, включая 4-летний льготный период, без уплаты процентов; Правительство Киргизстана берет на себя валютные риски	
Затраты на подготовку проекта	Входят в общие затраты на строительство	Покрываются за счет гранта Департамента международного развития Великобритании
Цели проекта	Улучшение условий жизни и состояния здоровья людей в целевых сельских и городских населенных пунктах и районах – особенно в отношении бедных слоев населения за счет его обеспечения элементарными инфраструктурными услугами	Улучшенный доступ к питьевой воде, которая поставляется по системам, принадлежащим, эксплуатируемым и обслуживаемым местным населением на устойчивой основе Улучшение санитарно-гигиенических условий и совершенствование подходов к водопользованию в сельских районах на разных уровнях.
Компоненты проекта	<ol style="list-style-type: none"> 1. Водоснабжение в сельской местности 2. Санитария/Канализация в сельской местности 3. Дренаж и защита от затоплений 4. Дороги в сельской местности 5. Водоснабжение в городских районах 6. Программа институционального развития 7. Консультационные услуги по выполнению проекта 8. Программа санитарно-гигиенического просвещения 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Восстановление и строительство инфраструктуры ВКХ 2. Санитарное просвещение и улучшение санитарных условий 3. Выполнение проекта и укрепление потенциала сельского населения 4. Управление проектом и контроль 5. Дополнительные операционные затраты
Используемые трубы	Асбестоцементные	Полиэтиленовые ⁸⁷

Вклад СООППВ составляет 25% от совокупной стоимости подпроекта⁸⁸, включая:

- Первоначальный 5-процентный денежный взнос, которым гарантируется участие СООППВ в выполнении подпроекта⁸⁹;
- Вклад в натуральной форме – в виде трудового участия в выполнении работ на этапе строительства - 15-процентов от стоимости подпроекта;
- Погашение 5% субзайма в течение семи лет, включая 4-летний льготный период.

⁸⁷ Такие трубы позволяют использовать для обеззараживания воды хлорсодержащие вещества (а не обработку ультрафиолетовыми лучами).

⁸⁸ Следует заметить, что в случае с проектом АБР размер этого участия выше, поскольку техническая помощь включена в затраты на системы водоснабжения.

⁸⁹ На душу населения 5-процентный денежный взнос в среднем варьируется в пределах 320 – 460 сомов, а иногда достигает 520 сомов (в 2002 г. 1 доллар США в среднем стоил 47 сомов).

Правительство Киргизской Республики предоставляет дотацию в размере 75 процентов от совокупных затрат на выполнение подпроекта.

Ход выполнения проектов

- Проект АБР «Предоставление инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов»
 - В первой половине 2002 г. была завершена работа по организации 420 СООППВ;
 - К настоящему времени выполнено около 95% от общего числа договоров на проектирование, приблизительно 43% подпроектов находятся на этапе строительства;
 - Проект позволил осуществить строительство водопроводов в 147 селах, провести ремонт 180 км. сетей водоснабжения и строительство 542 км. новых водопроводных сетей, а также отремонтировать 1169 водоразборных колонок и установить 1934 новых. Общее число выгодополучателей по проекту в настоящее время составляет 225 735 человек. Строительство ведется в 125 селах. На 1 апреля 2005 г. было распределено 50% бюджета проекта⁹⁰;
 - При имеющихся ресурсах крайне трудно обеспечить обучение представителей СООППВ, поэтому в настоящее время многие объединения работают без такого обучения. Из-за отсутствия практической подготовки персонал СООППВ сталкивается с трудностями (среди прочего) в эксплуатации систем, ведении бухгалтерской отчетности и разработке тарифов на воду. Кроме того, выполнение программы санитарно-гигиенического просвещения идет с задержками в связи с медленной организацией учебных центров.
- Проект ВБ «Сельское водоснабжение и санитария»
 - С подпроектами 2005 года количество подпроектов - 162, ими охвачены 198 сел (327 442 человек);
 - Протяженность построенных или отремонтированных водопроводных сетей составляет более 49,5 км; отремонтирована 171 водоразборная колонка;
 - В настоящее время работы ведутся по 784,7 водопроводам и 2 780 водоразборным колонкам;
 - Распределение аккумулированного кредита в сумме 13,3 млн. долларов США ожидается после утверждения программы на 2005 г.⁹¹

й) Проект Департамента международного развития Великобритании «Сельская гигиена и санитария»

Этот проект, финансируемый Департаментом международного развития Великобритании (6,25 млн. долларов США), может рассматриваться как компонент «оценка и контроль качества воды» в

⁹⁰ По данным Департамента сельского водоснабжения.

⁹¹ Среднесрочный доклад о ходе выполнения проекта «Сельская гигиена и санитария», Консультант по управлению проектом, Бишкек, декабрь 2004 г.

рамках проекта ВБ. Его цель заключается в снижении уровня детской смертности за счет изменения моделей поведения, противоречащих гигиеническим нормам, и улучшения санитарного состояния в селах. Проект состоит из следующих компонентов:

- Организация инициативных групп; обучение населения в области «совместного изменения гигиены и санитарии» (“PHAST”⁹²);
- Лабораторное обследование детей в возрасте от одного года до 12 лет на яйца глистов;
- Строительство уборных;
- Контроль качества воды, совместно с СООППВ;
- Организация инициативных групп во всех деревнях, в которых в рамках проекта Всемирного банка осуществляется реконструкция систем водоснабжения.

Ход выполнения проекта:

- обучение населения в области «совместного изменения гигиены и санитарии» (“PHAST”) проведено почти во всех подпроектах ВБ 2003 и 2004 года;
- Проектом охвачены 122 села в Иссык-Кульской, Нарынской и Таласской областях;
- В сельских районах организовано 1500 инициативных групп, состоящих из добровольцев и занимающихся санитарным просвещением;
- Около 35 тысяч взрослых и детей прошли соответствующее обучение;
- В Таласской и Нарынской областях осуществляется взаимодействие со швейцарским Красным крестом с целью интеграции сельских инициативных групп в комитеты здравоохранения;
- На август 2004 г. было начато строительство 111 уборных в школах, из числа которых к этому времени 32 были уже закончены;
- Было получено 125 предложений по проектам и утверждено 39 грантов по заявкам, полученным из сел. За счет грантов финансируются следующие мероприятия: обучение жителей соседних сел, установка умывальников и питьевых фонтанчиков, медицинское обследование и лечение с привлечением педиатров, театральные представления (пропаганда наиболее эффективных гигиенических навыков).

к) Практические выводы на основе опыта реализации проектов АБР и Всемирного Банка (ВБ)

- При выполнении проектов АБР и ВБ местное население должно было обеспечить со своей стороны внесение пятипроцентного денежного вноса – это оказалось проблематичным. Обычно удается собрать всего лишь 40% от этой суммы.⁹³ Поэтому

⁹² Методология совместного изменения гигиены и санитарии, первоначально разработанная ВОЗ: местное население учится тому, чтобы самостоятельно выявлять существующие у него проблемы в отношении санитарии, гигиены и здоровья жителей («картирование проблем») и на этой основе формулировать свои задачи и планы действий.

⁹³ Вместе с тем, представляется, что привлечение населения к выполнению подпроектов (например, в рамках проекта ВБ) обеспечивает более высокий уровень собираемости средств. Проект АБР не включал какого-либо

председателям *айыл окмоту* приходилось изыскивать средства другими способами: продавать коммунальное имущество, просить помощи у спонсоров и т.д. Иногда удавалось получить дотации или кредиты или занимать деньги на покрытие указанных пяти процентов. В 2003 г. восемь процентов председателей *айыл окмоту* были смещены со своих постов в связи с тем, что им не удалось собрать требуемые средства. Вследствие того, что сбор средств проходит медленнее, чем это предполагалось, указанное правило пяти процентов соблюдается не очень строго. В некоторых случаях системы водоснабжения начинали работать даже при наличии всего лишь 29% от суммы, требуемой от населения.

- Более того, указанный пятипроцентный денежный взнос в полной мере облагается налогами, включая НДС (в отличие от 95% затрат по подпроектам), что увеличивает стоимость подпроектов и, следовательно, затраты на финансирование.
- Сложности возникают и 15-процентным вкладом в натуральной форме – в виде трудового участия, которое требуется от населения при выполнении проектов АБР и ВБ: эта помощь должна быть предоставлена в форме трудового участия, а поскольку оплата неквалифицированного труда очень низкая, это предполагает очень большой объем работы. Некоторые СООППВ крайне неохотно предоставляют такие трудовые ресурсы, к тому же ни положения договоров, ни какие-либо официальные механизмы не дают возможности принудить СООППВ к выполнению их обязанностей. Иногда на СООППВ возлагается ответственность за выполнение весьма сложных работ, требующих определенных навыков и опыта в строительстве, которые у этих объединений отсутствуют. Невозможность выполнения определенных работ силами населения часто ведет к приостановке строительства и задержкам. На 1 декабря 2004 г. объем трудового участия населения в строительстве объектов составил всего составил 53,3% от требуемого 15-процентного вклада в натуральной форме. Кроме того, существуют значительные трудности с мобилизацией населения, не хватает специального оборудования, а время проведения необходимых работ по проекту иногда совпадает с тем временем, когда население должно заниматься своей традиционной сельскохозяйственной деятельностью. Вместе с тем, следует указать и на наличие положительного опыта, когда население и подрядчики тесно взаимодействуют друг с другом и находят возможность договориться между собой (предоставление подрядчикам ГСМ в обмен на выполнение ими определенных работ, бартерные соглашения и т.д.).
- Первоначально предполагалось, что затраты на системы водоснабжения не должны превышать 20 долларов США на душу населения. Однако к тому времени, когда началось выполнение проекта АБР, экономическая ситуация в Киргизстане изменилась таким образом, что сейчас удельные затраты на душу населения могут достигать и 80 долларов США⁹⁴. Из 730 сел, которые первоначально были включены в программу реабилитации инфраструктуры, окончательно проектом АБР будет охвачено 265. По этой и некоторым другим причинам организаторы проекта АБР отказались от

компонента, направленного на мобилизацию населения, а роль группы по реализации проекта в этом отношении в основном ограничивалась проведением консультаций относительно создания СООППВ, участием в учредительных собраниях и регистрацией объединений в соответствующих административных органах. Во многих местах организация таких объединений оставалась чистой формальностью. Население недостаточно информировано о проекте, его условиях и роли указанных объединений; оно недостаточно активно привлекается к организации СООППВ или к избранию их руководящих органов.

⁹⁴ Вследствие роста инфляции в несколько раз увеличилась стоимость строительных материалов и оборудования.

выполнения компонентов «канализация/санитария в сельской местности» и «водоснабжение в городских районах». Следует добавить, что АБР сообщил о своем намерении выделить дополнительное финансирование с тем, чтобы была возможность закончить первоначально запланированную программу реабилитации систем водоснабжения.

- СООППВ по-прежнему недостаточно осознают необходимость использования эффективных методов дезинфекции воды и свою ответственность перед населением в том, что касается качества поставляемой воды.
- Слишком многое зависит от председателей СООППВ, однако при этом их труд не вознаграждается. Постоянно существует опасность того, что председатель устанет выполнять свои обязанности, и тогда работа объединения остановится или будет выполняться неудовлетворительно. Кроме того, у председателей часто не хватает власти и возможностей влиять на ход событий. Представляется, что деятельность председателей была наиболее успешной там, где они имеют поддержку *айыл окмоту*.
- Строительные нормы и правила (СНиПы), разработанные еще в 1970-х годах, к настоящему времени устарели. Они чрезмерно усложнены и ведут к увеличению затрат на строительство и стоимости объектов.
- СООППВ являются некоммерческими общественными организациями; при этом они занимаются производством воды и снабжением водой населения, т.е. коммерческой деятельностью. В качестве общественных организаций СООППВ не могут иметь прибыли, однако в качестве водохозяйственных предприятий им необходимо получать доходы от своей производственной деятельности. Представляется весьма вероятным, что по завершении проектов МФИ налоговые органы постараются обложить налогом доходы, полученные СООППВ;
- Как водохозяйственные предприятия, СООППВ были образованы фактически на пустом месте, без обеспечения их каким-либо оборудованием, машинами и необходимыми инструментами для эксплуатации и технического обслуживания, ремонта или последующего расширения сетей водоснабжения. Приобрести они их не могут и за счет поступлений по тарифам. Таким образом, остается неясным, смогут ли СООППВ в дальнейшем обеспечивать надлежащую эксплуатацию и техническое обслуживание систем водоснабжения.

4.6.3 Ситуационное исследование СРГ ПДОС «Водоснабжение и канализация в сельских районах Молдовы»

а) Стратегическое планирование, строительство и вопросы собственности в 1960-1991 гг.

Инфраструктура ВКХ в сельских районах Молдовы⁹⁵ в основном развивалась в период с 1960 г. по 1991 г., когда эта республика входила в состав Советского Союза. Несмотря на наличие системы централизованного планирования, в Молдове не было национального плана развития инфраструктуры ВКХ в сельских районах. Вместо этого многие сельские населенные пункты разрабатывали собственные «генеральные планы» поселений, которые включали и план развития инфраструктуры. Нужно сказать, что эти планы выполнялись далеко не полностью – для развития инфраструктуры, строительства дорог и муниципального жилья требовалось слишком много

⁹⁵ Приблизительное количество сельских населенных пунктов в Молдове – 1533.

средств и ресурсов, а финансовая поддержка со стороны центрального правительства, как правило, была недостаточной.

В основном, инфраструктура ВКХ принадлежала совхозам и колхозам, они же занимались ее строительством. При этом обычно применялись общесоюзные строительные и санитарные нормы и правила, стандарты и нормативы. Были установлены следующие нормы потребления воды: 35-80 литров на человека в день для сельских домохозяйств, не подключенных к централизованной системе канализации, и 160-250 литров для домохозяйств, имеющих доступ к такой системе. Необходимо заметить, что строительные, природоохранные и санитарные стандарты и нормативы в СССР были очень жесткими (даже более жесткими, чем в промышленно развитых странах) – вплоть до того, что часто оказывалось невозможным их соблюдать.

Далее, совхозы и колхозы не могли по своему усмотрению проектировать и строить инфраструктуру ВКХ и иную инженерную инфраструктуру, если это не было заранее предусмотрено в генеральном плане и конкретном проекте. Таким образом, строительство систем ВКХ велось только в том случае, если жилищное строительство и/или строительство социальной инфраструктуры (школ, больниц и т.д.) в каком-либо населенном пункте в сельской местности изначально предполагало – на уровне проекта – наличие централизованной системы водоснабжения и канализации. Обычно при подготовке генеральных планов потребность в услугах водоснабжения и канализации (ВиК) была сильно завышена, с тем, чтобы обеспечить будущий спрос на эти услуги, оценка которого основывалась на весьма оптимистичных прогнозах относительно экономического развития и роста численности населения. В результате инфраструктура ВКХ, например, более чем в 35% сельских населенных пунктов была построена с чрезмерно большим запасом производственной мощности. Иногда коэффициент использования производственных мощностей был таким низким, что системы просто нельзя было нормально эксплуатировать (так эффективная очистка сточных вод не может быть обеспечена, если объем поступающих стоков составляет всего 5-10% от мощности КОС).

В условиях централизованного планирования, для строительства небольших объектов ВКХ, выполняемого совхозами и колхозами, лимиты на трубы и прочее оборудование обычно не выделялись, поскольку в целом государственная система снабжения была ориентирована на крупные объекты, финансируемые из центрального и региональных бюджетов. Совхозам и колхозам приходилось обеспечивать себя трубами, материалами и оборудованием иными способами (часто по бартеру), и обычно качество этих труб, других материалов и оборудования было весьма невысоким.

В силу описанных выше причин инфраструктура ВКХ в сельской местности была, как правило, плохо спроектирована и построена, и в результате оказалась очень неэффективной.

б) Эксплуатация сельской инфраструктуры ВКХ в 1960-1991 гг.

В сельских районах профильные организации, способные квалифицировано эксплуатировать объекты ВКХ, занимались этим всего лишь в небольшом количестве населенных пунктов. Обычно ответственность за эксплуатацию и обслуживание инфраструктуры ВКХ целиком лежала на тех, кому она принадлежала – т.е. на совхозах и колхозах. Поскольку их работники не всегда имели необходимых для этого навыков, эксплуатация и техническое обслуживание объектов часто производились неудовлетворительно.

В большинстве сельских поселений стоимость услуг водоснабжения, установленная государством и колхозами, либо была очень низкой (0,02-0,04 доллара США за м³), либо они предоставлялись вообще бесплатно, поскольку получающее их население фактически состояло из работников колхозов (в том числе бывших) и членов их семей. Такое положение вещей привело к тому, что значительная часть сельского населения до сих пор ошибочно полагает, что услуги ВиК должны предоставляться ему бесплатно.

Кроме того, у населения не было стимулов к рациональному расходованию воды: сельское население часто использует питьевую воду для полива огородов и производства сельскохозяйственной продукции на своих маленьких приусадебных участках. Как правило, приборный учет расхода воды не производился ни на уровне конечных потребителей, ни даже на насосных станциях. Для оценки объема воды, поданной в водопроводную сеть, обычно использовались показания электросчетчика на насосной станции, и это легко приводило к ошибкам в 30% и более.

в) Зона охвата и текущее состояние инфраструктуры ВКХ

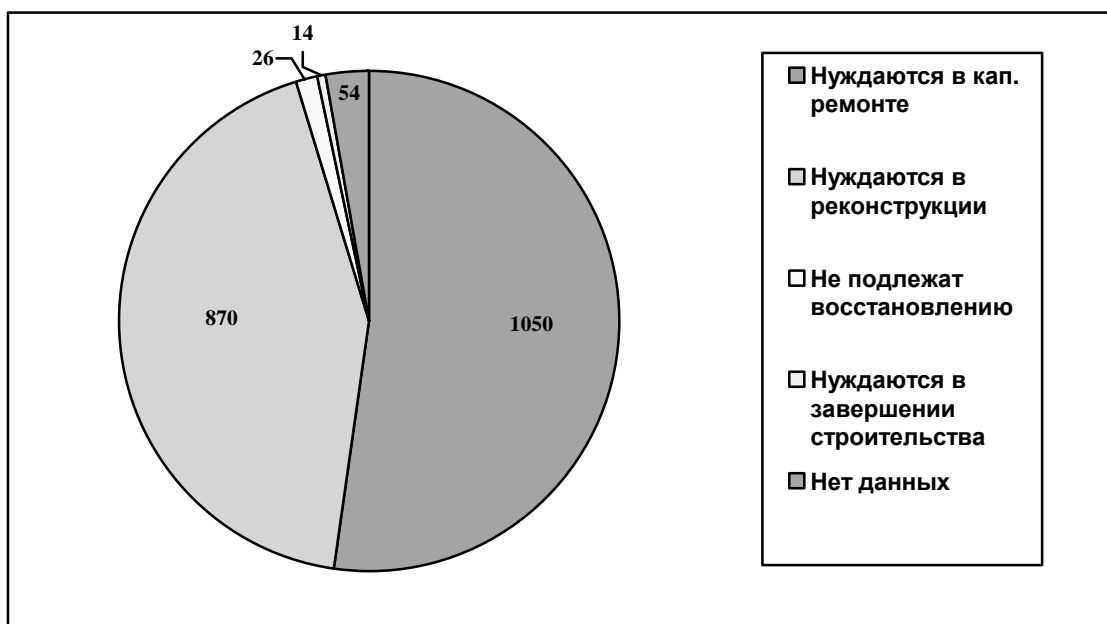
Как и в других странах ВЕКЦА, с распадом СССР и последующим расформированием почти всех совхозов и колхозов, существующая в Молдове инфраструктура ВКХ пострадала в значительной степени: в большинстве мест не была проведена передача функций по ее эксплуатации и техническому обслуживанию от совхозов и колхозов другим организациям, а у органов местного самоуправления, более всего заинтересованных в эффективной работе ВКХ, не было для этого необходимых ресурсов. Кроме того, в это время никто не платил за электроэнергию. В результате, в период после 1995 г. большое количество централизованных систем ВКХ в сельских районах Молдовы перестало работать, и впоследствии было просто заброшено.

Существующая в настоящее время в Молдове сельская инфраструктура ВКХ недостаточно развита, а ее состояние за последние годы ухудшилось. Статистические данные обычно дают представление о территориальной зоне охвата, но не о том, сколько людей в действительности имеют доступ к централизованному водоснабжению. Хотя в официальных документах и говорится о большом количестве систем централизованного водоснабжения, имеющихся в настоящее время (согласно статистическим данным, их число составляет 1032), даже в советское время охват сельского населения услугами централизованного водоснабжения не превышал тридцати процентов. Учитывая то, что приблизительно 93% систем, построенных в предыдущий период, нуждаются в серьезной реабилитации/капитальном ремонте или восстановлении (см. Рис. 1), в настоящее время только небольшая часть сельского населения достаточно стабильно обеспечивается водой через системы централизованного водоснабжения. В официальных документах говорится, что это примерно 17%, но самом деле эта цифра, наверное, еще ниже.

Остальное население в основном берет воду из мелких скважин и колодцев, 65% которых сильно загрязнены. Загрязненные подземные воды из мелких источников во многих случаях являются причиной распространения в Молдове гепатита А и других заболеваний, передающихся через воду.

Зона охвата сельского населения централизованными услугами канализации (системы централизованного отвода сточных вод) еще ниже: в советское время, когда такие системы были в 33% сельских населенных пунктов, а уровень охвата ими сельского населения не превышал 7 – 8%. В настоящее время около 55% существующей канализационной инфраструктуры нуждается в серьезной реабилитации или восстановлении – таким образом, уровень охвата должен быть еще ниже указанных 7 – 8%.

Рисунок 4.5: Техническое состояние сельских систем водоснабжения в Молдове



Источник: Apele Moldovei (2003).

г) Институциональные основы, национальные и местные стратегии развития сельского ВКХ - с 1992 г. и по настоящее время

Изменения в нормативно-законодательной базе

Децентрализация ответственности за обеспечение населения услугами ВиК началась в Молдове в 1995 г., а завершен этот процесс был в 1998 г. Тем не менее, значительные изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей ВКХ, были произведены только в 1999 г., когда был принят **закон о питьевой воде**. Он устанавливает принципы организации и эксплуатации централизованных систем водоснабжения и определяет ответственность государства, муниципалитетов, операторов и потребителей. Кроме того, закон устанавливает условия и порядок взаимодействия между заинтересованными сторонами. К сожалению, по сути, закон имел сугубо декларативный характер - некоторые из его положений и определений противоречили друг другу; также не были предложены эффективные механизмы его реализации.

В 2002 г. был принят еще один закон – **закон о коммунальных услугах**. Его появление позволило применять в ВКХ различные формы приобретения собственности и схемы работы, включая концессии и привлечение частных операторов. В некоторых муниципалитетах была разработана **местная нормативная база, регулирующая ВКХ**, но в целом в нормативно-правовой базе по-прежнему сохраняются большие пробелы, а нормы и стандарты в ВКХ остаются чрезмерно жесткими, что затрудняет их соблюдение.

Планирование, выполнение и координация программ

В настоящее время в Молдове планирование в отношении сельского ВКХ часто имеет своим результатом не связанные между собой декларативные программы, но с явно выраженными политическими акцентами (для примера можно указать на соответствующие положения в национальной стратегии по снижению уровня бедности и программе «Молдавское село»). Оценка

финансирования, требуемого для реализации программ, часто основывается на довольно слабых предположениях относительно существующего спроса (нормы потребления воды) и других параметров; далеко не всегда производится надлежащий анализ и оценка величины необходимых затрат. По-прежнему не все программы являются технически и финансово целесообразными и основанными на точных расчетах.

Комплексная программа развития системы водоснабжения и водоотведения в Молдове на период до 2015 г. в этом смысле является положительным исключением. Она была разработана на основе тщательного и глубокого анализа ситуации в ВКХ; в ней учтен опыт местных и международных проектов (как уже выполненных, так и выполняемых). Появление этого документа также способствовало созданию достаточно широкой **информационной базы** по ВКХ в целом. Помощь со стороны СРГ ПДОС ОЭСР, которая предложила методологию, использовавшуюся при подготовке **финансовой стратегии**, способствовала определению реалистичных и финансово обоснованных целей развития городского ВКХ. Однако, несмотря на очевидное практическое и методологическое значение указанного документа, предложенные в нем подходы и рекомендации не были реализованы. Помимо других причин, это произошло и из-за отсутствия надлежащей координации между различными государственными ведомствами, отвечающими за ВКХ.

Тарифная политика и поступления платежей потребителей

Первым шагом в направлении позитивных изменений в области тарифной политики стало принятие правительством (в декабре 2000 г.) **методики расчета и применения тарифов на услуги по водоснабжению и канализации**. Данная методика вводила новый для тарифной политики подход, основанный на принципе полного возмещения затрат. Она повторяла принципы тарифной политики, применяемой в энергетическом секторе, который к тому времени уже был приватизирован. В соответствии с этой методикой коммунальные предприятия и операторы, эксплуатирующие инфраструктуру ВКХ, должны рассчитывать тарифы на основе совокупных затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание за предыдущий год. Органы местного самоуправления утверждают тарифы при условии **отсутствия возражений** (согласования) со стороны Департамента строительства и развития территории.

Регламент функционирования коммунальных услуг водоснабжения и канализации в муниципалитете Кишинева был утвержден в декабре 2002 г. Его появление способствовало принятию надежных правил расчета тарифов, а также создало твердую основу для финансовых расчетов между поставщиками услуг и потребителями. С необходимыми изменениями указанный документ был принят во многих муниципалитетах Молдовы.

В настоящее время тарифы на воду в Молдове по-прежнему увязаны с перекрестным субсидированием, и поэтому сильно различаются для промышленных потребителей и населения. В сельских районах тарифы для населения остаются относительно низкими (в среднем, около 0,4 доллара США за кубический метр поставляемой водопроводной воды – примерно столько же стоит бутылка местного пива). Собираемость платежей повышается, не в последнюю очередь в связи с тем, что потребители все в большей степени выражают **готовность платить** за услуги водоснабжения. Речь, в частности, идет о сотнях тысяч сельских жителей, которым довелось выезжать на заработки за границу. Они уже по достоинству оценили преимущества, связанные с бесперебойным водоснабжением, более высоким качеством воды и наличием надлежащей системы канализации, к чему они привыкли, работая в других странах (трудовые мигранты составляют четверть населения Молдовы).

Бюджетное финансирование

Начиная с 1993 г. финансирование ВКХ из центрального бюджета ограничилось выделением 2,7 млн. долларов США в рамках софинансирования проекта, осуществляемого за счет кредита,

который был предоставлен Турцией. Выделение средств на другие проекты было незначительным. Подход, используемый в настоящее время при финансировании ВКХ, по-прежнему состоит в том, чтобы распределить ограниченные бюджетные средства между максимально большим количеством заявителей. Рассматриваемые проекты не ранжируются по уровню приоритетности, что можно было бы делать на основе надежных и прозрачных критериев и с учетом потребностей, определенных соответствующими местными администрациями.

Экологический фонд на практике является единственным источником государственного финансирования, которое можно использовать для софинансирования проектов в ВКХ: из него выделяют до 100 000 леев (8200 долларов США) на проект. Некоторые, весьма ограниченные средства выделяются также из Государственного резервного фонда, хотя это и не происходит систематически.

Эксплуатация и техническое обслуживание, управленческий и технический потенциал

Что касается материалов и оборудования, которые требуются для эксплуатации и технического обслуживания инфраструктуры ВКХ в сельской местности, то начиная с 1991 г. ситуация в этом отношении значительно улучшилась. В отличие от советского периода, сейчас не существует никаких квот и при наличии средств можно купить все необходимое. Широкая сеть международных дистрибьюторских компаний, занимающихся оборудованием и материалами для систем водоснабжения и канализации, позволяет приобрести любую номенклатуру товара – при условии, что у покупателя есть необходимые для этого средства. В практике гос. закупок широко используются тендеры.

Вместе с тем, отсутствие квалифицированных управленцев и технических специалистов остается одним из основных препятствий к развитию сектора: очень низкие зарплаты и плохие условия труда серьезно ограничивают возможности предприятий в плане привлечения персонала. У молодых людей нет стимулов к тому, чтобы получать образование по специальностям, относящимся к ВКХ.

Хотя Молдавский технический университет и прилагает серьезные усилия к тому, чтобы обеспечить хорошую подготовку специалистов, он не в состоянии в необходимой степени удовлетворить потребности ВКХ в квалифицированных кадрах - у Университета не хватает возможностей для того, чтобы организовать стажировку студентов на современных предприятиях ВКХ, где они могли бы ознакомиться с новыми технологиями, применяемыми в водоснабжении и водоотведении, и с передовыми управленческими подходами. Молдова очень нуждается в передаче международного управленческого и технического опыта и знаний. Без такой помощи в обозримом будущем она не сможет обеспечить надлежащее укрепление потенциала в ВКХ.

д) Проекты в сельском ВКХ, осуществляемые при поддержке МФИ и организаций-доноров

Начиная с 2000 г. международные финансовые институты (МФИ) и организации-доноры принимают более активное участие в деятельности ВКХ в Молдове: это способствует развитию сектора и приносит в него знания и «ноу-хау». В отличие от Киргизской Республики, национальная программа развития ВКХ в сельской местности в Молдове отсутствует, а Правительство Молдовы не берет на себя координацию деятельности различных заинтересованных сторон. Поэтому МФИ, доноры, местное население и другие заинтересованные группы предпринимают **децентрализованные инициативы** по улучшению положения ВКХ в сельских районах - речь идет, в том числе, о прямом участии населения и местных частных инвесторов в таких проектах (подробнее об этом говорится ниже).

Датское Министерство окружающей среды оказало помощь в строительстве и реабилитации систем водоснабжения в трех сельских и трех городских населенных пунктах, что позволило обеспечить **комплексное решение** существовавших там проблем с водоснабжением.

Участие местных администраций заключалось в выполнении строительных работ силами местных профильных организаций, отобранных на основе тендера, а за счет помощи донора были приобретены трубы, насосы, запорная арматура и прочее высококачественное оборудование. Было организовано обучение местного персонала, который сейчас и отвечает за эксплуатацию систем (1 человек на 1000 обслуживаемого населения).

В поддержку проекта были проведена **информационно-просветительская компания**. Население участвовало в выполнении проекта и денежными средствами, и в натуральной форме. Сейчас во всех подключенных домохозяйствах производится замер потребления воды, и население платит за воду полностью и своевременно. Собираемость оплаты находится на уровне 98%.

Турция предоставила кредит на реабилитацию инфраструктуры ВКХ в южной части Молдовы. Первый транш (17,7 млн. долларов США плюс 2,7 млн. долларов США, предоставленных Правительством Молдовы) пошел на улучшение системы водоснабжения в двух городах (52 000 человек) и двух крупных сельских поселках (20 000 человек). Второй транш (22 млн. долларов США) предполагалось направить на решение проблемы водоснабжения еще в двух городах и приблизительно 20 сельских населенных пунктах в *Гагаузской автономии* (там проживает 140-тысячное турецкоязычное население). К сожалению, вследствие проблем с погашением первой части кредита турецкое правительство отложило выделение второго транша и ограничило свою помощь грантом в размере 3 млн. долларов США на завершение проектов, которые финансировались из первой части, и подготовку проектов для второго транша. Из этого можно сделать вывод, что через несколько лет вторая часть кредита все же будет выделена.

Фонд социальных инвестиций (проект Всемирного банка, ВБ) также профинансировал несколько проектов в области ВКХ. Однако средства из фонда выделяются так, что помощь, оказываемая фондом (в виде субзайма), ограничивается всего лишь 50 000 долларов США на один проект, а этого **недостаточно для реализации комплексного проекта**, выполнение которого могло бы полностью решить проблему с водоснабжением в том или ином поселке. Таким образом, из Фонда финансировались только малые проекты – например, восстановление водонапорной башни или какой-либо части водопроводной сети. Значение таких проектов в плане охраны здоровья и улучшения условий жизни населения оценивается как довольно низкое.

Проект Всемирного банка по водоснабжению – в настоящее время им охвачены четыре городских населенных пункта, но в будущем к ним прибавится еще 10-12 населенных пунктов в сельской местности.

Арабский фонд экономического развития (Кувейт) оказал значительную помощь (в виде гранта) в разработке процедур, используемых при подготовке проектов в области ВКХ. Была разработана методология, по которой проекты оцениваются в зависимости от следующих факторов: значение для здоровья населения (критерий риска), готовность участвовать, экономические преимущества, техническая и финансовая обоснованность и т.д. На основе этой оценочной методологии было отобрано шесть проектов (три города и три населенных пункта в сельской местности с общим населением в 60 000 человек). Для выполнения этих проектов Правительство Молдовы заключило с Фондом соглашение о займе.

Япония предоставила грант (через японское **Агентство международного сотрудничества**) на проведение исследования, посвященного оценке состояния систем ВКХ в северной части Молдовы. Некоторые проекты, включенные в проект ВБ (см. выше), были определены и подготовлены в рамках этого исследования.

Проект «**Реформа органов местного самоуправления**», финансируемый АМР США, способствовал укреплению потенциала органов местного самоуправления, в том числе за счет поддержки неправительственных организаций (НПО), работающих по вопросам муниципального развития, и обучения представителей НПО и работников муниципальных органов определению приоритетов и подготовке муниципальных планов развития, включая реабилитацию и развитие инфраструктуры ВКХ. Такие программы были проведены в нескольких селах – например, в селе **Рошиетич**.

Программа WATSAN, финансируемая Швейцарией, была направлена на создание систем водоснабжения в нескольких населенных пунктах в сельской местности (выгодополучатели - около 8 600 человек); еще в семи поселках (7 600 человек) была создана водораспределительная система с использованием водоразборных колонок. Данная программа выполнялась в координации с вышеупомянутым проектом АМР США.

е) Примеры успешного опыта, включая местные инициативы

На основе посещения девяти сельских населенных пунктов Молдовы, в ситуационном исследовании приводятся примеры **успешного опыта**, относящегося к сельскому ВКХ. Некоторые из них представлены ниже:

В селе Киркаешть (3 000 человек) благодаря помощи, предоставленной **Данией**, было восстановлено круглосуточное водоснабжение. Системой управляют три человека, входящие в штат местной администрации (*примариу* - органа местного самоуправления). Стоимость воды составляет 0,34 доллара США за кубический метр. Производится замер поставляемой воды, подключенные домохозяйства оплачивают воду полностью и вовремя. В 2003 г. данное предприятие ВКХ заплатило в местный бюджет налоги в размере 10 000 леев. Эти средства пошли на дальнейшее благоустройство данного села, а именно на газификацию.

В селе Ставчень (10 000 человек, причем численность населения увеличивается) неподалеку от Кишинева муниципалитет принял решение о привлечении частной компании к эксплуатации системы. Был проведен тендер и выбран подрядчик, предложивший минимальные затраты на повышение уровня коммунальных услуг (услуги ВиК, газо- и теплоснабжение). Стоимость воды составляет менее 0,4 доллара США за кубический метр. За первый год подрядчику удалось добиться существенного улучшения показателей, и муниципалитет подписал с ним концессионное соглашение сроком на 49 лет.

В селе Карболия (небольшое село в *Гагаузской автономии*) вода привозилась в цистернах по цене 2,5 доллара США за кубический метр. Жители проголосовали за то, чтобы взять субзаем (он был предоставлен **Арабским фондом экономического развития, Кувейт**) на строительство локальной сети централизованного водоснабжения и таким образом обеспечить себя водопроводной водой. Стоимость этого проекта, включая проценты по кредиту, была достаточно высокой – 280 долларов США на человека, но жители решили, что ежегодные платежи в размере 25 долларов США на человека им по средствам (для справки: в этом селе средний ежегодный денежный доход домохозяйства составляет 1500 долларов США⁹⁶).

В селе Лебеденко группа местных жителей взяла в аренду родник, находящийся прямо в селе и принадлежащий всем его жителям, и вложила свои собственные деньги (заработанные за границей) в строительство трубопровода от родника к своим домам. Местная администрация согласилась сдать родник в аренду при условии, что вода будет также подаваться в школу и детский сад, расположенные по пути следования трубопровода. Тариф был установлен на уровне пяти леев за кубометр. Через шесть месяцев некоторые другие домохозяйства также выразили желание платить

⁹⁶ Согласно официальным статистическим данным, в 2001 г. в Молдове конечное потребление домохозяйств находилось на уровне 4505 леев (350 долларов США) на душу населения в год.

за воду, поставляемую по этой системе. Было организовано малое предприятие с целью эксплуатации и дальнейшего развития деревенской системы водоснабжения; оно заключило соглашение с органом местного самоуправления (*примиарией*). В 2004 г., после технико-экономической проработки и подготовки проектной документации, система была расширена, и к ней подключилось большое количество домохозяйств и даже предприятий. Производится замер поставляемой воды; с целью возврата вложенных средств местной администрацией был утвержден новый, более высокий тариф - 10 леев (0.82 доллара США) за кубометр. Есть планы по дальнейшему расширению системы и снабжению водой соседних сел.

Село Суслень: после того, как пришла в упадок централизованная система водоснабжения, построенная в предыдущий период, многие домохозяйства начали бурить свои собственные скважины. Вследствие того, что этот процесс никак не контролировался, уровень воды понизился, и во многих вырытых колодцах вода исчезла. Время от времени жители села ощущали острую нехватку воды, пока, наконец, одно частное фермерское хозяйство не предложило полностью взять на себя водоснабжение села. Для начала была построена новая глубокая скважина, а остальные скважины (построенные без официального разрешения) были закрыты. 12 000 долларов США были вложены в строительство самим фермерским хозяйством, а еще 8 000 были предоставлены Экологическим фондом Молдовы. Проектная документация была подготовлена в соответствии с действующими правилами и строительными нормативами. Однако вскоре после начала строительства выяснилось, что затраты на строительство водонапорной башни будут больше, чем планировалось, и пришлось искать кредит, который бы позволил его закончить.

Разумеется, такая недооценка требуемых капиталовложений была бы невозможна при условии грамотной технико-экономической проработки проекта, но фермеры и сельское население в целом обычно не имеют необходимой квалификации и поэтому при подготовке таких проектов нуждаются в помощи правительства. Еще одним серьезным препятствием является нежелание местных банков выдавать кредиты на проекты в ВКХ, а государственные фонды, которые бы могли выдавать льготные кредиты, отсутствуют.

В селе Копчак (12 000 человек, Гагаузская автономия) до 2004 г. за эксплуатацию части системы водоснабжения отвечал местный колхоз, но у него не было средств на ее реабилитацию. Инициативная группа предложила организовать **объединение водопользователей**, которое бы взяло на себя задачи по эксплуатации и реабилитации системы водоснабжения села. Такая объединение было организовано; оно провело ревизию системы (в ней используется родниковая вода хорошего качества) и подготовило проект по ее реабилитации, в выполнении которого приняли участие и население, и колхоз, и местная администрация. Когда объединение приступило к своей деятельности, ему была очень нужна техническая и юридическая помощь, но в Молдове нет организации, которая бы оказывала такую поддержку.

ж) Выводы из ситуационного исследования

- Серьезным препятствием к комплексному развитию ВКХ в сельской местности, а также к экономически эффективному использованию имеющихся, весьма ограниченных, ресурсов является отсутствие соответствующей национальной стратегии и недостаточная координация между государственными ведомствами, отвечающими за ВКХ, а также между местными заинтересованными группами, международными организациями-донорами и МФИ (как, впрочем, и между отдельными проектами, выполняемыми в Молдове). Еще одним препятствием являются слишком жесткие и нереалистичные нормативы, установленные для ВКХ.
- Есть два предварительных условия, без которых невозможна успешная реализация проектов, осуществляемых правительством, донорами и МФИ в целях развития ВКХ в сельской местности:

- А. **Участие населения:** мобилизация местного населения, возложение на него ответственности за водоснабжение, наличие у него твердой приверженности поставленным целям, прямое участие местного населения в выполнении проектов;
- В. **Приемлемость услуг для населения в зависимости от их уровня и выбор технологий в соответствии с имеющимися ресурсами:** в частности, речь идет об управленческом потенциале и технической подготовке персонала из числа местного населения, а также о доходах домохозяйств - их уровне, структуре (денежная и натуральная формы), сезонных колебаниях. Необходимо, чтобы люди были в состоянии платить за тот уровень услуг, который они выбрали.
- Результаты (в терминах улучшения состояния здоровья и условий жизни населения), которые приносит поддержка и софинансирование проектов в ВКХ из бюджетных средств и средств доноров и МФИ, являются гораздо более значительными, а использование ресурсов более эффективным, когда выделение средств тому или иному населенному пункту производится на основе оценки **стоимости комплексного решения**, предполагающего полную реабилитацию и запланированное расширение системы водоснабжения, которая способна обеспечить круглосуточную подачу воды надлежащего качества. В то же время, эти результаты всегда значительно менее удовлетворительные, а улучшения – небольшие или частичные, когда инвестиционная программа для того или иного населенного пункта **разрабатывалась так, чтобы уложиться в заранее определенную сумму средств.**
 - Как и в других странах ВЕКЦА, ВКХ Молдовы испытывает недостаток управленческого и технического потенциала, особенно в сельских районах. Без международной помощи Молдове в обозримом будущем не удастся обеспечить надлежащее укрепление потенциала ВКХ - то же относится и к другим странам ВЕКЦА. Для решения этой проблемы и Молдове, и другим странам ВЕКЦА крайне необходима передача международного управленческого и технического опыта и знаний, а также взаимно обогащающий обмен успешным опытом и передовыми подходами.
 - Хотя отсутствие национальной стратегии и приоритетов в ВКХ лишь частично компенсируется инициативами, предпринимаемыми населением на местном уровне, включая привлечение частных инвесторов и операторов, **эти инициативы все же могут быть успешными - даже в сельских районах.** Для этого требуются следующие предварительные условия: наличие нормативно-правовой базы, стимулирующей привлечение частного сектора в ВКХ (концессии, соглашения с частными операторами и т.д.); приверженность поставленным целям со стороны инициаторов/спонсоров проектов; наличие у населения, в достаточной степени, *готовности платить* за услуги ВиК.
 - Феномен массовой трудовой миграции создал в Молдове благоприятные условия для возникновения инициатив на местном уровне: люди, поработавшие за границей и вернувшиеся домой, проявляют гораздо большую *готовность платить* за услуги ВиК, поскольку у них была возможность по достоинству оценить преимущества, связанные с бесперебойным водоснабжением, надлежащим качеством воды и хорошей работой канализации. Кроме того, некоторые из них смогли накопить средства, достаточные для того, чтобы организовать в сельской местности малые предприятия, занимающиеся сельскохозяйственным производством или оказанием услуг водоснабжения, или выступать в качестве спонсоров проектов в ВКХ.

- Вместе с тем, местные инициативы требуют технической, юридической и финансовой поддержки со стороны правительства. Техническая поддержка, среди прочего, может включать: создание базы данных по источникам водоснабжения и технологиям, применяемым в сельском ВКХ, а также помощь в выборе наиболее целесообразных и приемлемых по стоимости решений; обучение и подготовку в таких областях как строительство и эксплуатация сельских систем водоснабжения и канализации, учет водопотребления и грамотная тарифная политика, надежное юридическое и финансовое обеспечение в поддержку устойчивой деятельности предприятий ВКХ и т.д. Создание организации, обеспечивающей местные инициативы такой поддержкой, наряду с софинансированием этих инициатив за счет бюджетных средств и/или льготных кредитов из природоохранных и иных специализированных фондов с целью мобилизации достаточно серьезных средств, необходимых для первоначальных капвложений в инфраструктуру ВКХ - все это будет способствовать развитию ВКХ в сельской местности.

4.6.4. Таблица – система здравоохранения в странах века

Таблица 4.8: Система здравоохранения в странах ВЕКЦА (Всемирный банк, 2005b)

Всего	Государственное		Из средств населения		Внешние ресурсы		Расходы на здравоохранение и медицинское обслуживание, на душу населения		Количество врачей на 1000 человек		Количество больничных койек на 1000 человек	
	% от ВВП	% от общего	% от общего	% от частного	% от общего	% от общего	2000	1990	2004	1990	1990	1995-2002
Армения	5,5	1,3	24,1	82,3	19,6	42,0	3,9	3,9	3,5	9,1	4,3	4,3
Азербайджан	3,7	0,8	22,1	100	4,0	27,0	3,9	3,9	3,5	10,1	8,5	8,5
Беларусь	6,4	4,7	73,9	79,7	0,1	93,0	4,9	3,6	4,5	13,2	12,6	12,6
Грузия	3,8	1,0	27,1	98,7	12,6	25,0	4,0	4,9	3,9	9,8	4,3	4,3
Казахстан	3,5	1,9	53,2	100	0,6	56,0	4,0	4,0	3,3	13,7	7,0	7,0
Киргизстан	4,3	2,2	51,2	100	14,0	14,0	3,4	3,4	2,7	12,0	5,5	5,5
Молдова	7,0	4,1	58,2	100	2,8	27,0	3,6	3,6	2,7	13,1	5,9	5,9
Россия	6,2	3,5	55,8	63,6	0,2	150,0	4,1	4,1	4,2	13,1	10,8	10,8
Таджикистан	3,3	0,9	27,7	100	14,9	6,0	2,6	2,6	2,2	10,7	6,4	6,4
Туркменистан	4,3	3,0	70,7	100	0,7	79,0	3,6	3,6	3,2	11,5	7,1	7,1
Украина	4,7	3,3	71,1	95,5	3,6	40,0	4,3	4,3	3,0	13,0	8,7	8,7
Узбекистан	5,5	2,5	45,5	100	5,0	21,0	3,4	3,4	2,9	12,5	5,3	5,3
В среднем	4,9	2,4	48,4	93,3	6,5	48,3	3,8	3,8	3,3	11,8	7,2	7,2
Минимум	3,3	0,8	22,1	63,6	0,1	6,0	2,6	2,6	2,2	9,1	4,3	4,3
Максимум	7,0	4,7	73,9	100	19,6	150	4,9	4,9	4,5	13,7	12,6	12,6

ГЛАВА 5 АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В АНАЛИЗЕ ЗАТРАТ И ВЫГОД ПО СЕКТОРУ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ

5.1 Краткое резюме

При подготовке Конференции министров по вопросам финансирования сектора городского водоснабжения и санитарии в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), которая состоится 17-18 ноября 2005 года в Ереване, Армения, было сделано несколько оценок общих инвестиционных затрат, необходимых странам ВЕКЦА для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Однако текущие оценки страдают некоторой неполнотой, поскольку в них не учтены прямые и косвенные выгоды, связанные с вопросами здоровья населения. Применявшийся ранее на глобальном уровне анализ затрат и результатов был использован Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в отношении конкретных условий окружающей среды в странах ВЕКЦА, с тем, чтобы предоставить дополнительную информацию и, таким образом, сделать дальнейший анализ затрат и результатов более реалистичным.

Данная модель строилась на оценке текущего бремени болезней, основанной на: данных о населении, предоставленных отделом народонаселения ООН; данных о доступе к системам водоснабжения и санитарии, собранных в ходе работы Совместной программы мониторинга ВОЗ/ЮНИСЕФ; информации о возрастных показателях заболеваемости диареей, предоставленной программой «Доказательства и информация для стратегии» ВОЗ. Для оценки пользы предпринимаемых мер для здоровья, выраженной как сокращение показателя заболеваемости диареей, были использованы обзоры мировой прессы и печатных материалов, дополненные детальными исследованиями по региону ВЕКЦА.

Рассматривалось пять комплексов мероприятий:

- Комплекс мероприятий 1: достижение ЦРТ;
- Комплекс мероприятий 2: обеспечение к 2015 году доступа к улучшенным системам водоснабжения и санитарии городского и сельского населения, пока не имеющего такого доступа;
- Комплекс мероприятий 3: расширение к 2015 году доступа к улучшенным источникам водоснабжения и системам санитарии и обеспечение очистки воды в точках использования для городского и сельского населения, не имеющего такого доступа;
- Комплекс мероприятий 4: расширение к 2015 году доступа малоимущих слоев городского и сельского населения к централизованному водоснабжению (кран в доме) и водоотведению с мониторингом качества воды и частичной очисткой сточных вод, путем подсоединения к существующим водопроводным и канализационным сетям;
- Комплекс мероприятий 5: улучшение качества воды в водопроводных сетях путем лучшей очистки воды, регулирования и мониторинга, с тем, чтобы в водопроводной воде из-под крана обнаруживался остаточный хлор.

Экономические выгоды от сокращения заболеваний диареей были оценены на трех уровнях:

- Польза для здравоохранения: избежание прямых расходов благодаря сокращению уровня заболеваемости;
- Польза для пациентов: избежание прямых расходов (благодаря снижению заболеваемости диареей), рост доходов (благодаря сокращению количества дней неявки на работу), избежание случаев неявки в учебные заведения, избежание потерь продуктивных рабочих дней для лиц, обеспечивающих уход за больными;
- Экономия затрат личного и общественного времени: в том числе экономия времени, необходимого на доставку воды, времени, затраченного на отправление естественных надобностей, и учет альтернативной стоимости потерянного времени.

Результаты этого анализа сведены в нижеследующую таблицу:

Таблица 5.1: Экономические преимущества, достигаемые в результате сокращения уровня заболеваемости диареей (в миллионах долларов США в год)

Комплекс мероприятий ->	1	2	3	4	5
Кавказ	163	325	401	797	22
Центральная Азия	647	1,294	1,571	2,937	63
Восточная Европа	212	424	714	2776	153
ВСЕГО	1,022	2,043	2,686	6,510	238

Приведенные в данной таблице цифры свидетельствуют о том, что экономическая выгода, получаемая от улучшения здоровья населения в результате улучшений систем водоснабжения и санитарии, оценивается в диапазоне от 1 миллиарда долларов США (для мероприятия 1) до примерно 6.5 миллиардов долларов США (для мероприятия 4).

При оценке и осмыслении этой информации необходимо иметь в виду следующее:

- Данные расчеты основаны только на одном типе исходов для здоровья, а именно на заболеваниях диареей. На совещаниях специалистов, проводимых в рамках Лондонского Протокола по проблемам воды и здоровья, были, кроме того, определены следующие опасные заболевания, с которыми можно бороться путем улучшения систем водоснабжения и санитарии: холера, шигеллёз (бактериальная дизентерия), вирусный гепатит А, брюшной тиф/ паратиф. Экономические выгоды, получаемые в результате сокращения показателей этих заболеваний, могут быть рассчитаны при помощи той же модели и приведут к получению дополнительных выгод.
- Модель, используемая ВОЗ, демонстрирует выгоды, получаемые ежегодно. Улучшение инфраструктуры, произведенное в процессе подготовки к последнему году периода, в течение которого предполагается достичь ЦРТ (2015 г.), по всей вероятности, будет приносить пользу в течение многих лет и после 2015 года, так что в анализе затрат и результатов следует также учитывать и заболевания, предотвращенные после 2015 года.
- Затраты, необходимые для достижения ЦРТ в странах ВЕКЦА, также оценивались с точки зрения ежегодных вложений. Согласно произведенным расчетам, потребуется удвоить объем финансирования затрат на эксплуатацию и содержание инфраструктуры

ВКХ, и капитальные затраты, доведя их примерно до 7 миллиардов Евро. Следовательно, дополнительные ежегодные затраты, которые следует сравнивать с получаемыми ежегодно выгодами, составляют около 3.5 миллиардов Евро, что значительно меньше стоимости экономических выгод, достигаемых в результате сокращения заболеваний диареей.

Кроме того, следует отметить, что в настоящем исследовании рассматривается только один аспект болезней, переносимых водой. Другие опасные болезни, связанные с водой, - такие, как гепатит А, дизентерия, холера и брюшной тиф, - в настоящих расчетах не рассмотрены. Если эту модель пополнить и включить в нее данные о сокращении бремени этих болезней, то это еще более подкрепит доводы, приведенные в данном анализе.

Несмотря на то, что данное исследование не является полным, оно демонстрирует, что выгоды с точки зрения охраны здоровья должны считаться важным компонентом любого анализа экономической эффективности при рассмотрении вопросов улучшения городского и сельского водоснабжения и систем санитарии. ВОЗ выражает готовность и дальше работать в этом направлении со странами ВЕКЦА и международными финансирующими организациями-донорами.

5.2 Введение

В рамках процесса «Окружающая среда для Европы» министры стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) провели в 2000 году в Алматы важную конференцию по проблемам городского водоснабжения и канализации. В результате работы Алматинской конференции было достигнуто следующее:

- Министрами экономики/финансов и министрами охраны окружающей среды стран ВЕКЦА были приняты Руководящие принципы реформирования сектора городского водоснабжения и канализации;
- Специальной Рабочей Группе по реализации Программ действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) был поручен мониторинг выполнения данных руководящих принципов и разработка программы работ в поддержку их выполнения; и
- Была достигнута договоренность о проведении следующей конференции в 2005 году.

Алматинская конференция заложила основы для подготовки принятия Задачи 10 в 7-й Цели развития тысячелетия (ЦРТ), впоследствии усиленной на Всемирном саммите по устойчивому развитию до следующей формулировки:

«Снизить к 2015 году вдвое долю людей, не имеющих устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и надлежащих санитарных условий».

Эти цели были подтверждены на недавно проведенном Всемирном саммите 2005 года.

В мае 2003 года на Конференции министров в Киеве «Окружающая среда для Европы» ее участники приняли Экологическую стратегию для стран ВЕКЦА. Европейское региональное бюро Всемирной Организации Здравоохранения присоединилось к этим усилиям, чтобы облегчить работу в области водоснабжения и санитарии в рамках принятой Стратегии, в частности, путем укрепления сотрудничества с Секретариатом СРГ ПДООС/ОЭСР, отвечающей за реализацию Программ действий по охране окружающей среды.

В отношении вероятных затрат, необходимых для достижения Целей развития тысячелетия, было сделано несколько оценок. Общий объем инвестиционных затрат для всех стран ВЕКЦА на весь период реализации ЦРТ был оценен примерно в 14.6 миллиардов Евро (Министерство экологии

Дании, DANCEE 2004). Однако в использованной для этой оценки модели рассматривались только затраты - без учета экономических выгод, получаемых в результате предотвращения заболеваемости и увеличения производительности труда за счет сокращения бремени болезней, связанных с водой. В настоящем документе рассматривается методика расчета выгод, которая применяется для случая заболеваний диареей в странах ВЕКЦА; кроме того, определяется где потенциально возможно уточнение полученных результатов.

5.3 Применяемая методика

5.3.1 География

В целях обеспечения соответствия с принятыми географическими регионами ВОЗ, данный анализ сосредоточен на трех подрегионах:

- Кавказ, куда входят Армения, Азербайджан и Грузия;
- Центральноазиатский регион, куда входят Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан; и
- Восточноевропейский регион, куда входят Российская Федерация, Беларусь, Республика Молдова и Украина.

5.3.2 Комплексы мероприятий

Для каждого подрегиона был оценен ряд возможных комплексов мероприятий по расширению доступа к безопасной воде и улучшению санитарных условий. Термин «улучшение» водоснабжения и санитарии относится, прежде всего, к технически простым и недорогим улучшениям и основывается на определениях, содержащихся в отчете о работе Совместной программы мониторинга ВОЗ – ЮНИСЕФ (ВОЗ и ЮНИСЕФ 2000 и 2004).

- «Улучшенное» водоснабжение, вообще говоря, подразумевает устойчивый доступ к защищенным источникам водоснабжения (например, водоразборные колонки, скважины, обустроенные и защищенные родники и колодцы, или сбор дождевой воды в защищенный резервуар). Улучшения не обязательно означают, что эта вода безопасна; скорее, имеется в виду, что она удовлетворяет минимальному критерию приемлемости по качеству, и что принимаются определенные меры для того, чтобы защитить данный источник водоснабжения от загрязнения.
- «Улучшенная» санитария, вообще говоря, подразумевает лучший доступ (к уборным, отвечающим санитарным требованиям – *прим. ред.*) и более безопасное удаление фекалий (уборные со сливом в резервуары-септики или простейшие уборные с покрытыми выгребными ямами или они же, но улучшенные и проветриваемые). Отсутствие контакта с экскрементами снижает шанс заражения человека и окружающей его среды. Однако такие варианты улучшений не подразумевают никакой очистки или повторного использования очищенных сточных вод (либо такие очистка и использование являются очень ограниченными), и нечистоты либо остаются в том же месте (в случаях с уборными), либо сточные воды сбрасываются в окружающую среду без очистки.

Дальнейшие улучшения, которые делают водоснабжение и санитарию более безопасными или более удобными, включают:

- Очистку воды в точках использования, например, дезинфекция воды с помощью хлора.
- Управление водоснабжением путем подведения водопровода в дома с подачей воды, безопасной для питья, и подсоединения к канализационным системам; тем самым исключая контакт человека с отходами собственной жизнедеятельности.

В данном исследовании были смоделированы пять различных «комплексов мероприятий», начиная с базовых. Их описание содержится в Таблице 5.1.

Таблица 5. 2: Описание комплексов мероприятий

Комплекс мероприятий	Описание
Комплекс мероприятий 1	Достижение ЦРТ, в результате чего к 2015 году доля населения, не имеющего доступа (в базовом 1990 году – <i>прим. ред.</i>) к улучшенному водоснабжению и надлежащих санитарных условий, сократится вдвое.
Комплекс мероприятий 2	Обеспечение к 2015 году доступа к улучшенным системам водоснабжения и надлежащих санитарных условий для городского и сельского населения, не имеющего их.
Комплекс мероприятий 3	Расширение к 2015 году доступа к улучшенным источникам водоснабжения и системам санитарии и обеспечение очистки воды в точках ее использования для городского и сельского населения, не имеющего такого доступа и очистки.
Комплекс мероприятий 4	Расширение к 2015 году доступа для малоимущих слоев городского и сельского населения к водопроводу - при одновременном мониторинге качества воды, и создание надлежащих санитарных условий - при частичной очистке сточных вод, путем подсоединения домохозяйств этих слоев населения к существующим централизованным водопроводным и канализационным сетям.
Комплекс мероприятий 5	Улучшение качества воды в водопроводных сетях путем лучшей очистки воды, регулирования и мониторинга, с тем, чтобы в водопроводной воде обнаруживался остаточный хлор.

5.3.3 Оценки охвата обеспечения населения водой и услугами санитарии

Оценки охвата обеспечения населения водой и системами водоснабжения сделаны по результатам обследования, проведенного в 2004 году в рамках Совместной программы мониторинга ВОЗ – ЮНИСЕФ (ВОЗ и ЮНИСЕФ 2000 и 2004).

Цифры, лежащие в основе настоящего исследования, приведены в Таблице 5.3.

Таблица 5.3: Доступ к улучшенным источникам водоснабжения и наличие улучшенных санитарных условий в 2002 году

	Доступ к улучшенным источникам водоснабжения, (%)				Наличие улучшенной санитарии (%)	
	Всего охвачено	В том числе:			Всего охвачено	Не охвачено
		Наличие водопроводного крана в доме	Другие виды доступа	Не охвачено		
Армения	92	85	7	8	84	16
Азербайджан	77	47	30	23	55	45
Грузия	76	58	18	24	83	17
Казахстан	86	61	25	14	72	28
Кыргызстан	76	48	28	24	60	40
Таджикистан	58	40	18	42	53	47
Туркменистан	71	52	19	29	62	38
Узбекистан	89	53	36	11	57	43
Российская Федерация	96	81	15	4	87	13
Беларусь	100	62	38	0	90	10
Республика Молдова	92	41	51	8	68	32
Украина	98	78	20	2	99	1

5.3.4 Оценка выгод, связанных со здоровьем населения

Бремя болезней, передаваемых с водой, в основном связано с инфекционной диареей. Улучшение доступа к услугам безопасного водоснабжения и санитарии - это профилактическая мера, главным результатом которой является сокращение количества случаев диареи и, соответственно, пропорциональное сокращение количества летальных исходов. О дополнительных результатах деятельности, направленной на сокращение заболеваемости путем улучшения качества питьевой воды, строительства санитарно-технических сооружений и соблюдения норм гигиены в развивающихся странах, говорится в целом ряде отдельных исследований.

Представляется, что в настоящее время имеет место некоторый дефицит исследований влияния водоснабжения и санитарии на состояние здоровья населения в европейском регионе - это тот вопрос, который будет подробно рассмотрен в настоящем документе. Однако в данном анализе оценены выгоды, связанные с вопросами здоровья населения, которые достигаются путем улучшения доступа к безопасной воде и санитарии, в указанных выше подрегионах на основе лишь очень ограниченного набора опубликованных обзоров, обследований и исследований, проведенных во многих странах:

- Улучшение водоснабжения может привести к снижению заболеваемости диареей до 25%, если включить также случаи тяжелых последствий для здоровья (Fewtrell et al., 2005).
- Создание «улучшенных» санитарных условий влечет сокращение заболеваемости диареей на 32% (Fewtrell et al., 2005).
- При условии одновременного улучшения и водоснабжения, и санитарных условий можно достичь сокращения показателя заболеваемости диареей на 37.5% (Esrey et al., 1996).
- Снижение числа случаев заболевания диареей в результате гигиенических мероприятий, в том числе обучения гигиеническим навыкам и пропаганды мытья рук, может достигнуть 45% (Fewtrell et al., 2005).
- Улучшение качества питьевой воды путем очистки воды, поступающей в домашние хозяйства, например, путем ее хлорирования в точках использования, может обеспечить снижение количества случаев заболевания диареей на 35-39% (Fewtrell et al., 2005).
- Улучшение качества воды в водопроводных сетях путем лучшей очистки воды, управления и мониторинга, обеспечивающих обнаружение некоторого количества остаточного хлора в водопроводной воде, может повлечь 30%-ное снижение заболеваемости диареей (Egorov A. et al., 2002).
- Полный охват населения централизованным водоснабжением, проведенным в дома, и системами канализации при наличии мониторинга качества воды и частичной очистки сточных вод по примеру ситуации, типичной для развивающихся стран, может обеспечить сокращение показателя заболеваемости диареей на 77% (Prüss A. et al., 2002).

Количество случаев заболевания диареей, предотвращенных в результате расширения доступа к улучшенным источникам водоснабжения и улучшения санитарных условий, будет различно для разных подрегионов, поскольку это зависит от существующих уровней доступа к услугам водоснабжения и уровня санитарии и конкретных для каждой страны уровней заболеваемости и смертности в связи с заболеваниями диареей. Позитивное влияние на состояние здоровья населения будет ощутимее в тех регионах, где велика численность населения, не имеющего доступа к улучшенным источникам водоснабжения и надлежащих санитарных условий, а бремя, связанное с заболеваниями диареей - значительно.

5.3.5 Исходные данные, касающиеся состояния здоровья населения

Для оценки влияния на состояние здоровья населения необходим ряд исходных данных, таких как: численность населения по возрастным группам и по странам; показатели заболеваемости диареей по возрастным группам и по странам; распределение населения по вариантам инфицирования и по странам; процентное сокращение показателя заболеваемости диареей для каждого выбранного комплекса мероприятий.

В Таблице 4 приведены краткие сведения о типах данных, их источниках и допущениях, использованных при оценке выгод для состояния здоровья населения. В тех случаях, когда это было возможно, использовались конкретные данные по каждой стране; если такие данные были

недоступны или в отведенное время их сбор на приемлемом уровне качества был невозможен, применялись средние значения по региону или глобальные средние значения.

Таблица 5.4: Источники данных, годы сбора данных и охват

Тип данных	Источник данных	Год	Охват
Демографические и эпидемиологические			
Структура и численность населения	Отдел народонаселения ООН	2015	Данные по каждой стране
Текущие показатели охвата населения (доступ к безопасному источнику воды и наличие надлежащих санитарных условий – прим. ред.)	Отчет о работе Совместной программы мониторинга	2004	Данные по каждой стране
Показатели заболеваемости диареей, по возрастной группе	Программа ВОЗ «Доказательства и информация для стратегии»	2002	Данные по каждой стране
Сокращение риска при улучшении водоснабжения и санитарии	Литература: Prüss et al. 2002, Esrey et al., 1996, Fewtrell et al., 2005 и Egorov et al., 2002	Разные годы	Глобальные средние значения

5.3.6 Дополнительные выгоды, достигаемые при расширении доступа к безопасной воде и улучшении санитарных условий

Помимо сокращения уровня заболеваний, передающихся через воду, и заболеваний, возникающих в результате несоблюдения санитарно-гигиенических норм, обеспечение более широкого доступа к более качественной воде и улучшение санитарных условий позволяет добиться и многих других выгод, начиная с легко распознаваемых и поддающихся количественной оценке (расходы, которых можно избежать, сэкономленное время), и заканчивая теми, которые не имеют столь явного денежного выражения и с трудом поддаются измерению (удобство, благосостояние). В анализе затрат и выгод их следует, по мере возможности, учитывать.

Одной из совокупностей относящихся к влиянию на состояние здоровья населения выгод из числа тех, которые сравнительно легко оценить количественно в денежном выражении, являются сэкономленные затраты. К ним относятся затраты, которых удастся избежать благодаря снижению заболеваемости. Связанные с этим выгоды распространяются как на сектор здравоохранения, так и на самих пациентов. Экономия затрат в здравоохранении получается, главным образом, благодаря сокращению количества случаев лечения заболеваний диареей. Пациенты же избегают затрат, необходимых на поиски соответствующих способов лечения, в том числе прямых затрат по уходу, покупке медикаментов и оплате транспортных услуг и альтернативной стоимости времени, затраченного на уход за больным или поиск сиделки.

Другой совокупностью выгод, связанных со снижением заболеваемости, является **избежание потерянных дней** – это касается официальной и неофициальной занятости, иной производственной деятельности в домашних хозяйствах и посещения учебных заведений. Эти выгоды обычно делятся на две основных категории: те, которые относятся к **снижению заболеваемости**, и те, которые относятся к **снижению смертности**. В данном анализе время болезни рассматривается как альтернативная стоимость, которая оценивается исходя из ставки, привязанной к минимальной заработной плате.

Наконец, одна из главных выгод, получаемых в результате улучшения водоснабжения и санитарии, достигается за счет экономии времени, связанной с более близким расположением источника воды или уборной. Экономия времени обеспечивается, например, за счет переноса скважин или колодцев (так, чтобы они располагались ближе к тем, кто пользуется ими), сооружения водопроводов и подачи в дома водопроводной воды, более близкого расположения уборных. Все это влечет соответствующее увеличение производительности труда, более высокую посещаемость учебных заведений и большее количество времени, высвобождаемого для досуга. В данном анализе стоимость экономии личного и общественного времени была оценена следующим образом: в качестве допущения были приняты некоторые величины времени, которое ежедневно экономит каждый индивидуум за счет более близкого расположения источника водоснабжения и уборной, а затем эти величины были умножены на размер ставки минимальной заработной платы, установленной в каждом регионе.

5.3.7 Исходные данные для расчета экономических выгод

а) Экономленные затраты в секторе здравоохранения

Удельные затраты на услуги здравоохранения для разных регионов различны, и для каждой из стран, входящих в эти регионы, имеются свои собственные данные. В отчете «Доказательства и информация для стратегии» были приведены минимальное и максимальное значения затрат на душу населения, на основе которых было вычислено среднее значение. Затем вокруг этого среднего значения был выбран разумный допустимый интервал. Предполагалось, что в удельные затраты входят полные затраты на услуги здравоохранения (консультации, лечение, накладные расходы и т.д.). В анализе представлены также значения других переменных, необходимых для оценки затрат по каждому отдельному случаю заболевания. Предполагалось, что количество амбулаторных визитов на отдельный случай заболевания составляет в среднем 0.3 (т.е. 30% населения обратится в учреждения здравоохранения по поводу случаев диареи), при этом использовался интервал от 0.1 до 1. В случае госпитализации средняя продолжительность пребывания в стационаре принята равной 3.5 дням (интервал составляет от 2.5 до 4.5). В базовом варианте предполагалось, что госпитализация производится в 8.2% случаев, а остальных случаях (91.8%) обратившиеся заболевшие проходят лечение амбулаторно.

б) Экономия затрат, которые пациенты несут в связи с лечением от диарей

Для оценки затрат, которые несут сами пациенты, размеры вознаграждений медперсоналу в данном анализе не учитывались, поскольку в противном случае затраты сектора здравоохранения удвоились бы, а кроме того, в разных странах и регионах доля затрат, которые обычно относятся на счет пациентов, различна. Самые крупные затраты пациентов, которые были включены в этот анализ, - это транспортные расходы. В базовом случае предполагалось, что 50% пациентов пользуются тем или иным видом транспорта, и стоимость поездки в оба конца составляет 0.50 долл. США, не включая иных прямых затрат, связанных с поездкой; таким образом, среднее значение этой величины в расчете на визит каждого пациента составляет 0.25 долл. США. В сценарии, предусматривающим самые низкие затраты, предполагается, что за транспорт не платит никто, а в сценарии, предусматривающим самые высокие затраты, предполагается, что за транспорт платят все 100% пациентов (а минимальное и максимальное значения принимаются равными 0 долл. США и 0.50 долл. США, соответственно). Кроме того, предполагалось, что визит в учреждение здравоохранения влечет и иные затраты, которые были прибавлены к транспортным расходам, в результате чего на амбулаторный визит приходится 0.50 долл. США, а на прием в стационар - 2 долл. США (включая покупку еды).

в) Экономия времени, достигаемая благодаря улучшению водоснабжения и санитарии

Считается, что те, кто имеет доступ к чистой воде из источника вне дома (например, если в деревне сооружен новый колодец или скважина), а также те, у кого имеется водопроводный кран в доме (домашние хозяйства подсоединенные к новым водопроводным сетям), могут сэкономить свое время. В приведенной ниже таблице указаны соответствующие значения, использованные в данном анализе для оценки такой экономии. Если говорить о воде, то при вычислении количества сэкономленного времени в расчете на домашнее хозяйство следует учитывать различные способы подачи воды, а также то, где расположено домашнее хозяйство – в городе или в сельской местности. На основании данных, полученных в результате проведенного в Казахстане Обследования демографических характеристик и состояния здоровья, в настоящем анализе в качестве допущения было принято, что в среднем домашнее хозяйство, получающее улучшенные услуги водоснабжения, экономит по 20 минут в сутки (по 5 минут на поход за водой, из расчета 4 походов за водой в сутки), а наличие водопровода обеспечивает экономию 80 минут на домашнее хозяйство в сутки (по 20 минут на поход за водой, из расчета 4-х походов за водой в сутки). Что касается более близкого расположения уборной, то предполагается, что экономия составляет по 15 минут на человека в сутки. Экономия времени по всем возрастным категориям оценивается исходя из ставки минимальной заработной платы.

г) Сокращение потерь времени, связанных с заболеваемостью

Еще одна статья экономии для общества, обусловленная мероприятиями по улучшению водоснабжения и санитарии, - это выигрыш в количестве продуктивных рабочих дней, достигаемый благодаря снижению заболеваемости и смертности в связи с заболеваниями диареей. При этом, когда речь идет о продуктивных рабочих днях, имеется в виду не только население трудоспособного возраста и не только те, кто имеет официальную работу. Если дети меньше болеют, это значит, что они меньше пропускают занятия в школе; кроме того, если дети не болеют, это означает, что у тех, кто за ними (дополнительно) ухаживает, высвобождается время для какой-то другой деятельности. Для лиц трудоспособного возраста среднее количество дней неявки на работу в связи с заболеваниями диареей было принято равным 2 дням на каждый случай заболевания (принятый интервал составляет от 1 до 4 дней), для детей школьного возраста - 3 дня (принятый интервал составляет от 1 до 5 дней); маленькие дети, согласно принятому допущению, в среднем болеют 5 дней (принятый интервал составляет от 3 до 7 дней). И хотя совершенно очевидно, что влияние заболеваний диареей в каждом конкретном случае будет различным (оно зависит от тяжести заболевания, устойчивости индивидуума к неудобствам, характера его работы и т.д.), но при отсутствии необходимых данных невозможно произвести анализ по подгруппам; следовательно, для того, чтобы описать средний случай, нужно воспользоваться глобальными средними значениями. Время неявок на работу или в учебное заведение оценивается исходя из ставки минимальной заработной платы, а для младенцев время ухода за ними оценивается исходя из 50% ставки минимальной заработной платы. В Таблице 5 приведены данные и источники, которые использовались для количественной оценки экономических выгод.

Таблица 5.5: Источники данных и оценки величин, используемых для расчета экономических выгод

Выгоды по секторам	Величина	Источник данных	Значения (+ интервал)
1. Сектор здравоохранения			
Избежание прямых расходов благодаря снижению количества случаев заболеваний диареей	Удельные затраты на лечение	Данные ВОЗ об удельных затратах по региону	US\$4.3-US\$9.7 (затраты на один визит) US\$16.1-US\$39.7 (затраты в день) Значения меняются в зависимости от регионов ВОЗ
	Кол-во случаев	Данные ВОЗ	Переменное по региону
	Кол-во визитов или дней, проведенных в стационаре, на каждый случай заболевания	Мнение специалистов	0.3 амбулаторных визита на каждый случай заболевания (0-1) 3.5 дня в случае лечения в стационаре (2.5-4.5)
	Соотношение количества случаев амбулаторного лечения и госпитализации	Данные ВОЗ	91.8% случаев – амбулаторное лечение 8.2% случаев – госпитализация
2. Пациенты			
Предотвращение прямых затрат благодаря снижению числа случаев заболеваний диареей	Транспортные расходы в расчете на один визит	Допущения	US\$0.50 на один визит
	% пациентов, пользующихся транспортом	Допущения	50% пациентов пользуются транспортом (0-100%)
	Расходы пациентов, не связанные со здравоохранением	Допущения	US\$0.50 при амбулаторном визите (US\$0.25-1.00) US\$2.00 в случае госпитализации (US\$1.0-3.0)
	Кол-во случаев	Данные ВОЗ	Переменное по региону
	Кол-во визитов или дней, проведенных в стационаре, на каждый случай заболевания	Мнение специалистов	0.3 амбулаторных визита на каждый случай заболевания (0-1) 3.5 дня в случае лечения в стационаре (2.5-4.5)
	Соотношение количества случаев амбулаторного лечения и госпитализации	Данные ВОЗ	91.8% случаев – амбулаторное лечение 8.2% случаев – госпитализация
Доход, получаемый благодаря отсутствию потерь рабочих дней	Кол-во дней неявки на работу в расчете на один случай заболевания	Мнение специалистов	2 дня (1-4)
	Численность населения трудоспособного	Данные ООН о численности	Переменное по стране

	возраста	населения в 2015 году	
	Альтернативная стоимость времени	Данные Всемирного банка	Минимальная ставка заработной платы
Количество дней неявки в учебные заведения, которого удастся избежать	Кол-во визитов или дней, проведенных в стационаре, на каждый случай заболевания	Мнение специалистов	3 (1-5)
	Кол-во детей школьного возраста (5-14 лет)	Данные ООН о численности населения в 2015 году	Переменное по стране
	Альтернативная стоимость времени	Данные Всемирного банка	Минимальная ставка заработной платы
Кол-во продуктивных дней у родителей, потери которых удастся избежать благодаря меньшей заболеваемости детей	Кол-во дней болезни	Мнение специалистов	5 (3-7)
	Кол-во младенцев (0-4)	Данные ООН о численности населения в 2015 году	Переменное по стране
	Альтернативная стоимость времени	Данные Всемирного банка	50% минимальной ставки заработной платы

3. Потребители

«Удобство» – экономия времени	Экономия времени на доставку воды в расчете на домашнее хозяйство в сутки, достигаемая благодаря улучшению доступа к источникам водоснабжения вне дома	Данные Обследования демографических характеристик и состояния здоровья (DHS)	5 минут
	Экономия времени на доставку воды в расчете на домашнее хозяйство в сутки, достигаемая благодаря наличию водопроводного крана в доме	Данные Обследования демографических характеристик и состояния здоровья (DHS)	20 минут
	Экономия времени за счет более близкого расположения уборной, в расчете на человека	Мнение специалистов	15 минут
	Средний размер домашнего хозяйства	Данные ВОЗ о населении за 2002 год	4 человека
	Альтернативная стоимость времени	Данные Всемирного банка	Минимальная ставка заработной платы

5.4 Результаты

5.4.1 Прогнозируемое влияние на здоровье населения

а) Сокращение бремени болезней

В приведенной ниже таблице указаны количества предотвращенных случаев заболевания диареей (в тысячах) для каждого из пяти комплексов мероприятий. Комплекс мероприятий 1 может обеспечить предотвращение 3.6 миллионов случаев заболеваний; эта цифра увеличивается до 7.2 миллионов случаев для комплекса мероприятий 2. Обеспечение доступа к чистой питьевой воде и улучшение санитарии в целом регионе (комплекс мероприятий 3) может предотвратить 37.7 млн. случаев заболеваний ежегодно. Комплекс мероприятий 4 поможет избежать еще на 20 миллионов случаев заболеваний больше, главным образом благодаря улучшению систем канализации.

Таблица 5.6: Количество предотвращенных случаев заболевания диареей в год

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	592	1,191	4,465	6,535	948
Центральная Азия	2,400	4,799	17,163	24,991	2,827
Восточная Европа	611	1,229	15,846	25,128	7,752
ВСЕГО	3,602	7,219	37,474	56,654	11,526

б) Выигрыш времени за счет избежания случаев заболеваний

Количество дней, выигранных за счет снижения заболеваемости диареей у взрослых, детей и младенцев, различно для разных подрегионов и разных возрастных групп. В расчетах приняты следующие допущения:

- на каждый предотвращенный случай заболевания диареей младенцы выигрывают 5 дней;
- на каждый предотвращенный случай заболевания диареей дети школьного возраста выигрывают в среднем 3 школьных дня;
- на каждый предотвращенный случай заболевания диареей взрослые выигрывают 2 рабочих дня;
- даже если речь не идет о предотвращении заболеваемости, взрослые выигрывают время благодаря улучшенному доступу к воде и санитарии

В таблицах 7 – 11 приведены данные о выигрыше времени, достигаемом благодаря предотвращению заболеваемости по возрастным категориям.

Таблица 5.7: Количество дней, выигрываемых младенцами благодаря сокращению заболеваемости (в миллионах)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	2	4	14	21	4
Центральная Азия	7	15	53	77	9
Восточная Европа	2	3	42	67	21
ВСЕГО	11	22	109	164	33

Таблица 5.8: Количество школьных дней, выигрываемых благодаря сокращению заболеваемости (в миллионах)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	0	1	2	3	1
Центральная Азия	1	2	9	13	1
Восточная Европа	0	0	3	5	2
ВСЕГО	2	3	14	21	4

Таблица 5.9: Количество продуктивных дней, выигрываемых взрослыми благодаря сокращению заболеваемости (в миллионах)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	0	0	2	2	0
Центральная Азия	1	2	6	9	1
Восточная Европа	0	1	10	16	5
ВСЕГО	1	3	18	27	6

Таблица 5.10: Выигрыш времени (в миллионах часов в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	304	608	608	1,320	0
Центральная Азия	1,334	2,668	2,668	5,374	0
Восточная Европа	1,012	2,024	2,024	8,301	0
ВСЕГО	2,650	5,300	5,300	14,995	0

5.4.2 Прогнозируемый экономический эффект

На основании приведенной выше базовой информации была произведена первоначальная оценка экономического эффекта указанных выгод. Данные этой оценки приведены в таблицах 10 – 15.

а) Предотвращение затрат в секторе здравоохранения

Таблица 5.11: Предотвращение затрат в секторе здравоохранения (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	8	16	62	90	13
Центральная Азия	33	67	240	349	40
Восточная Европа	9	19	243	386	119
ВСЕГО	51	102	545	825	172

б) Предотвращение затрат пациентов

Таблица 5.12: Предотвращение затрат пациентов (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	0	0	1	2	0
Центральная Азия	1	1	5	8	1
Восточная Европа	0	0	5	8	2
ВСЕГО	1	2	11	17	3

в) Выигрыш дней для младенцев

Таблица 5.13: Стоимость выигрыша дней для младенцев (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	3	7	26	38	7
Центральная Азия	12	24	88	128	15
Восточная Европа	1	2	40	64	20
ВСЕГО	17	34	154	230	41

г) Выигрыш школьных дней

Таблица 5.14: Стоимость выигрыша школьных дней (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	1	2	8	12	2
Центральная Азия	4	8	29	42	5
Восточная Европа	0	0	6	10	3
ВСЕГО	5	11	44	64	10

д) Выигрыш продуктивных дней для взрослого населения

Стоимость продуктивных дней, выигранных благодаря избежанию заболеваний в возрастной группе от 15 до 60 лет

Таблица 5.15: Стоимость продуктивных дней, выигранных благодаря сокращению заболеваемости (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	1	2	6	9	2
Центральная Азия	3	6	21	31	4
Восточная Европа	1	1	19	30	9
ВСЕГО	4	8	46	69	14

Стоимость выигранного продуктивного времени, рассчитанная на базе ставки минимальной заработной платы

Таблица 5.16: Стоимость выигранного времени, рассчитанная на базе ставки минимальной заработной платы (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5
Кавказ	149	298	298	646	0
Центральная Азия	594	1188	1188	2379	0
Восточная Европа	200	401	401	2279	0
ВСЕГО	943	1886	1886	5303	0

5.5 Выводы

В таблице 5.17 подведены общие итоги оценки экономических выгод, достигаемых в результате различных комплексов мероприятий.

Таблица 5.17: Итоговая таблица экономических выгод, достигаемых благодаря сокращению заболеваемости (млн. долларов США в год)

Комплекс мероприятий >	1	2	3	4	5	Всего по подрегиону
Кавказ	163	325	401	797	22	1707
Центральная Азия	647	1294	1571	2937	63	6512
Восточная Европа	212	424	714	2776	153	4278
ВСЕГО	1,022	2,043	2,685	6,509	239	12498

Таким образом, экономическая выгода (в денежном выражении) варьирует примерно от 1 миллиарда долл. США в год для комплекса мероприятий 1 до более чем 6.5 миллиардов долл. США в год для комплекса мероприятий 4. Общая выгода (в денежном выражении), достигаемая в результате проведения комплекса мероприятий 5, оказалась меньше, поскольку в нее не включена экономия личного и общественного времени: этот комплекс мероприятий ориентирован только на ту часть населения, которая уже имеет водопроводный кран в доме.

5.6 Заключение

Как уже было сказано, настоящий документ основывается на очень ограниченном наборе печатных источников информации, и при его подготовке пришлось рассматривать данные из других регионов. Однако произведенные расчеты явно демонстрируют важность выгод для состояния здоровья населения, достигаемых благодаря улучшению водоснабжения и санитарии в странах ВЕКЦА, а также подтверждают мнение о том, что экономическая стоимость этих выгод в текущих оценках явно недооценивается.

В этой связи авторы настоящего документа выражают надежду, что он послужит основой для более тесного сотрудничества между ВОЗ и Специальной Рабочей Группой по реализации Программ действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) в области усовершенствования методологии и приложения соответствующих оценок затрат и выгод в регионе ВЕКЦА, с целью обеспечения корректной доказательной базы для включения реалистичных оценок выгод от улучшения состояния здоровья населения во все финансовые оценки, касающиеся сектора водоснабжения и санитарии в регионе ВЕКЦА.

ГЛАВА 6 ДОКУМЕНТ С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИЙ НПО О ПРОГРЕССЕ В РЕФОРМИРОВАНИИ СЕКТОРА ВКХ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА И РОЛЬ НПО В РЕФОРМАХ⁹⁷

6.1 ВКХ – реформы для реформ или для потребителей?

Настоящий документ подготовлен на основе консультаций неправительственных организаций (НПО) стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) для представления на конференции на уровне министров, посвященной финансированию сектора водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА (Ереван, 17-18 ноября 2005 г.), и получившей название «Алматы+5».

Алматинские Руководящие принципы являются хорошим инструментом для реформирования сектора водоснабжения и канализации (ВиК) в регионе ВЕКЦА. В наших странах при непосредственной поддержке СРГ ПДООС (ОЭСР), Всемирного банка и других международных организаций были проведены рабочие встречи экспертов, подготовлены рекомендации и реализованы пилотные проекты для содействия странам по внедрению *Алматинских Руководящих принципов* в практику. В водопроводно-канализационном хозяйстве (ВКХ) некоторых государств региона наметились позитивные изменения.

Однако мы, представители НПО стран региона, вынуждены заявить, что темп и результаты реформирования сектора нас не удовлетворяют.

Применение Алматинских Руководящих принципов для реформирования ВКХ в странах ВЕКЦА пока остается недостаточным

В целом, Алматинские Руководящие принципы не получили широкого практического применения в странах региона. Возможной причиной этого может быть отсутствие политической воли правительств, несовершенство институциональной и правовой базы, недостаток финансовых ресурсов, знаний, опыта и инициатив со стороны потребителей и широкой общественности. Рекомендации по реформированию водного сектора, сформулированные в документах консультационной встречи министров в Алматы (2000 год), относятся только к городскому водоснабжению. Вместе с тем, процессы реформирования должны касаться всего сектора в целом, включая решение вопросов обеспечения водой в сельской местности, которые также очень актуальны, но привлекли к себе должное внимание только в последнее время.

6.1.1 Ситуация в секторе водоснабжения и канализации за последние пять лет не улучшилась

НПО ВЕКЦА озабочены тем, что общий уровень предоставления услуг ВиК в регионе снижается, в т.ч. происходит ухудшение качества питьевой воды, и для некоторых групп населения доступ к чистой питьевой воде остается по-прежнему ограниченным. Возрастает риск инфекционных заболеваний, связанных с некачественной водой. Инфраструктура ВКХ характеризуется высоким процентом износа и требует срочной реконструкции. Снизилась также доля сточных вод, подвергаемых очистке, и качество очистки, значительная часть очистных сооружений вышла из

⁹⁷ НПО ВЕКЦА выражают благодарность СРГ ПДООС и Министерству охраны окружающей среды Германии за поддержку организации консультационного процесса.

стройка, другие работают без учета возрастающих нагрузок. Все это сказывается на состоянии водных экосистем, состояние которых продолжает ухудшаться.

Особую тревогу вызывает тот факт, что тарифная реформа идет однобоко и, главным образом, за счет населения, которое не ощущает пока никаких других результатов реформ, кроме постоянного повышения тарифов на услуги ВиК.

6.1.2 Государственная политика в секторе ВКХ недостаточно последовательна и эффективна

В целом в странах региона не наблюдается последовательной и продуманной государственной политики в ВКХ. Более того, отсутствует должная интеграция планов реформирования сектора ВиК с другими государственными документами, в частности, с программами борьбы с бедностью. Недостаточен уровень межведомственного и межсекторального взаимодействия, не обеспечены прозрачность использования финансовых ресурсов в этом секторе и участие всех заинтересованных сторон.

Законодательная база сегодня должным образом не защищает интересы потребителя от злоупотреблений локальных естественных монополий. Децентрализация ответственности за услуги ВиК с ее передачей на отраслевой или муниципальный уровень происходит без четкого разграничения полномочий и ответственности, соответствующего подкрепления ресурсами, что усиливает неэффективность управления, и, в отсутствие должного государственного и общественного контроля, нередко приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств и коррупции.

В целом, при проведении реформ в секторе ВиК государственные структуры и водоканалы зачастую забывают, что доступ к чистой питьевой воде – это фундаментальное право человека, которое должно быть обеспечено в ходе реформ.

6.1.3 Отсутствуют эффективные финансовые стратегии модернизации и развития ВКХ

В наших странах финансовая поддержка ВКХ государством остается недостаточной, наблюдается также нехватка реалистичных государственных инвестиционных программ, подкрепленных соответствующим финансированием. Не развит принцип софинансирования программ, когда ответственность за выделение средств под программы разделяют государственный и местные бюджеты. Не проводится анализ эффективности капвложений, в частности тех, которые направляются на повышение эффективности систем водного хозяйства и предупреждение аварий. Недостаточно развита процедура независимой оценки эффективности использования бюджетных средств и других общественных фондов, включая экологические.

Повышение тарифов на услуги ВиК не всегда имеет должное экономическое обоснование, и зачастую не учитывает платежеспособность населения, в ряде стран не созданы или не работают механизмы участия общественности в принятии решений по тарифам и проверке их обоснованности.

Внедрение современного управления на водоканалах – гарантия эффективного предоставления услуг

В настоящее время во взаимоотношениях органов власти и водоканалов нет правовой основы в виде контрактов, нет системы стимулов и санкций, нет прозрачной процедуры управления водопотреблением с участием всех заинтересованных сторон. В современных рыночных условиях хороший результат может дать создание такой структуры управления и системы оплаты труда работников водоканалов, которая будет зависеть от достигнутых ими результатов в обеспечении потребителей качественной питьевой водой.

Важность информационно-разъяснительной работы среди водопотребителей получает все большее признание в регионе, однако в целом эта деятельность, которая бы обеспечивала понимание потребителями важности реформы ВКХ, поддержку ее целей и реализации, находится пока на низком уровне. Внедрение программ по обучению потребителей рациональному водопользованию также не получило широкого распространения.

6.1.4 Частный сектор недостаточно вовлечен в процесс реформирования ВКХ

Вовлечение частного сектора в реформу сектора ВиК пока незначительно. Это связано, в основном, с отсутствием надежной нормативной правовой базы, учитывающей интересы всех участников процесса, а также обеспечивающей минимизацию финансовых рисков и благоприятный инвестиционный климат. Приватизация водохозяйственных муниципальных предприятий и привлечение частных операторов к управлению системами ВиК зачастую происходит в отсутствие честной и открытой конкуренции. Частные структуры, пришедшие на смену государственным и муниципальным водоканалам, часто не имеют реальной собственной финансовой базы и максимально эксплуатируют морально и физически устаревшее оборудование. Основное внимание они сосредоточили пока на улучшении сбора платежей и росте доходов, а не на проведении необходимой реконструкции. Хотя понятно, что хорошая собираемость является необходимым условием финансовой устойчивости предприятия ВКХ и создает финансовые предпосылки для инвестиций в будущем, у НПО пока нет достаточной уверенности в том, что частный сектор приходит с серьезным намерением инвестировать в ВКХ, а не только контролировать значительные финансовые потоки в секторе. В сегодняшней ситуации все формы участия частного сектора в реформировании ВиК требуют строгого контроля со стороны государства, которое должно защищать общественные интересы и гарантировать соответствие предоставляемых услуг установленным требованиям, а также гарантировать, что потребители получают питьевую воду по доступной цене.

6.1.5 Участие общественности и неправительственных организаций в процессе реформирования недостаточно⁹⁸

Общественное участие в реформе сектора городского ВиК и в реализации «Алматинских Руководящих принципов» ниже символического уровня. Законодательная основа и механизмы участия общественности и НПО в принятии основных решений по вопросам водообеспечения и водоотведения не проработаны. Широкое участие населения и НПО в принятии решений, касающихся услуг ВиК, практически отсутствует. Информационные кампании носят эпизодический характер и имеют недостаточный охват.

6.1.6 Не достигнут синергизм с другими международными инициативами

Для наибольшей эффективности реализации «Алматинских Руководящих принципов» и осуществления реформ в секторе ВиК недостаточно используются возможности, предоставляемые другими международными и региональными процессами сотрудничества в этой сфере. На политическом, управленческом и институциональном уровне не обеспечена тесная взаимосвязь с ранее принятыми и действующими соглашениями, такими как Цели развития тысячелетия, Экологическая стратегия ВЕКЦА, Лондонский протокол по воде и здоровью, Водная инициатива ЕС-ВЕКЦА. В ряде случаев требуется значительное повышение эффективности работы по выполнению самих этих соглашений.

⁹⁸ Более подробный анализ ситуации и предложения по ее улучшению в данной области содержатся в докладе «Рекомендации по повышению роли общественности и НПО в решении проблем городского водоснабжения»

6.1.7 Рекомендации

Для обеспечения прав населения региона ВЕКЦА на доступ к безопасной и качественной питьевой воде Конференция министров ВЕКЦА и их партнеров в Ереване должна подтвердить свою политическую волю для решения проблем водоснабжения и санитарии в странах ВЕКЦА, а также стремление к активизации работы по внедрению Алматинских Руководящих Принципов, и взять на себя следующие обязательства:

- проводить эффективную и последовательную государственную политику в отношении реформы ВКХ, взаимоувязанную с политикой в других сферах (борьба с бедностью, здравоохранение, охрана окружающей среды) с тем, чтобы реально обеспечить право людей на доступ к чистой питьевой воде;
- выделять больше ресурсов и значительно активизировать работу по улучшению ситуации в области водоснабжения и санитарии в сельской местности;
- создать эффективные механизмы межведомственного и межсекторального сотрудничества, назначив на национальном уровне институты, ответственные за эту работу;
- разработать национальные *Планы действий* по реализации Экологической стратегии ВЕКЦА и Алматинских Руководящих принципов к 2007 году. Обязательным условием при разработке таких планов должно стать определение необходимых мер для обеспечения комплексного управления водными ресурсами по бассейновому принципу;
- совершенствовать существующее законодательство и создать соответствующую нормативно-правовую базу и механизмы, обеспечивающие реальное продвижение реформ в секторе ВиК;
- внедрять экономически обоснованные методы установления тарифов на услуги ВиК и обеспечивать такие условия, при которых повышение тарифов проходило бы под контролем органов государственной власти и местного самоуправления, и общественности. При определении тарифной политики необходимо внедрять процедуры анализа платежеспособности населения и финансовой доступности для населения услуг ВиК, а также предпринять специальные меры адресной поддержки малообеспеченных и уязвимых семей;
- стимулировать развитие контрактных отношений между органами публичной власти и водоканалами, предоставляющими услуги ВиК, а также между водоканалами и потребителями;
- содействовать внедрению системы современного финансового менеджмента в организацию деятельности водоканалов, что будет способствовать повышению эффективности и изменению системы их работы;
- создавать организационные и экономические условия, стимулирующие рациональное использование воды на всех этапах - от забора воды до сброса сточных вод;
- внедрить национальную систему мониторинга работы предприятий ВКХ и обязать водоканалы регулярно представлять отчетность о своей деятельности на основе

согласованной и утвержденной системы показателей. Процесс разработки системы показателей должен быть открытым;

- стимулировать введение в практику системы поощрения водоканалов за реальное повышение эффективности их работы, измеряемое с помощью установленных показателей;
- приступить к созданию системы сбора, обобщения, анализа и распространения информации по вопросам устойчивого водопользования и реформы водного хозяйства, содействовать изучению и распространению передового опыта, а также разработке и публикации информационно-просветительских и учебно-методических материалов по реформированию ВКХ в странах ВЕКЦА, и обеспечить доступа к данной информации всех заинтересованных сторон;
- обеспечить надлежащее финансирование для поддержки и развития информационно-просветительской и образовательной деятельности по проблемам водоснабжения и санитарии;
- подписать и ратифицировать Лондонский протокол по воде и здоровью;
- представить отчеты государств о прогрессе в осуществлении Алматинских Руководящих принципов и решении проблем водоснабжения и санитарии в странах ВЕКЦА на конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Белграде в 2007 году, а также предложить внести пункт о проблемах водоснабжения и санитарии в странах ВЕКЦА в повестку дня Белградской конференции.

6.2 Рекомендации по повышению роли общественности и НПО в решении проблем городского водоснабжения

«Алматинские руководящие принципы» предусматривают, что процесс реформирования городского сектора водоснабжения и канализации (ВиК) должен проходить с привлечением всех заинтересованных сторон, т.е. быть процессом, открытым для общественности. Участие общественности – это не только важнейший демократический принцип, но и инструмент повышения эффективности проводимых реформ, но он оказался не востребовавшимся в процессе подготовки и осуществления реформирования городского водохозяйственного сектора в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

6.2.1 Алматы-2000: курс на вовлечение общественности и НПО в реформы

Конференция министров «Алматы-2000» была беспрецедентной с точки зрения вовлечения неправительственных организаций (НПО), которые принимали активное участие как в подготовке к министерской конференции, так и в обсуждении вопросов повестки дня по ходу встречи. Рабочая группа по Программе действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (РГ ПДОООС) Европейского Эко-Форума (Коалиции неправительственных организаций региона Европейской Экономической Комиссии ООН - ЕЭК ООН) организовала дискуссию, а также три субрегиональных семинара (в Ереване, Минске и Алматы) и подготовительный форум НПО всех стран региона накануне министерской встречи.

Участники форума приняли Резолюцию, а также рассмотрели вопросы о роли и стратегии неправительственных организаций в решении водных проблем и интеграции экологической и экономической политики. Позиция НПО была включена в число официальных документов встречи министров и представлена на официальном пленарном заседании.

В Алматинских принципах был обозначен ряд мер по вовлечению общественности в процесс принятия решений. В частности, предлагалось:

- разработать законодательную основу для участия общественности в принятии основных решений, касающихся водоснабжения и канализации;
- местным органам власти и водоканалам обеспечить общественность информацией и возможностями участия в решении вопросов водоснабжения и канализации, в частности, посредством организации встреч с общественностью и привлечением к работе органов, принимающих соответствующие решения, через договоры между местными органами власти и водоканалами при участии НПО и других заинтересованных сторон.

6.2.2 Какой вклад могут внести НПО в реформу сектора водоснабжения?

Участие общественности в реформировании водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в странах ВЕКЦА является важным условием для более эффективного осуществления реформ и поддержки населения. НПО, как наиболее заинтересованная и организованная часть общественности, могут сыграть важную роль в активизации других заинтересованных групп. Эту возможность НПО необходимо использовать для успешного осуществления процесса общественного участия в реформировании водного сектора. Многие НПО имеют положительный опыт информационно-просветительской работы и привлечения населения в решение различных проблем и при проведении реформ городского водоснабжения и канализации могли бы внести свой вклад, чтобы стать полноправными партнерами водоканалов и местных органов власти.

НПО имеют высокий потенциал и готовы вести открытый, активный и постоянный диалог с правительством, частным сектором, экспертами и международными финансовыми организациями. Для повышения эффективного участия общественности и использования различного потенциала в проведении реформ, НПО могут:

- содействовать выполнению странами ВЕКЦА международных обязательств, касающихся решения водных проблем (Цели Развития Тысячелетия, Лондонский протокол по воде), а также информирования и вовлечения общественности в их решение (Орхусская Конвенция);
- участвовать в разработке государственной политики в водном хозяйстве в части постановки целей, определения приоритетов, разработки планов действий при реформировании ВКХ и механизмов их реализации;
- участвовать в разработке планов и программ, связанных с реформированием водного хозяйства, и осуществлять мониторинг за их реализацией, в разработке и обсуждении адекватной нормативно-правовой базы и институциональной основы, системы показателей и отчетности, системы мониторинга качества воды/услуг ВиК в процессе проведения реформ;
- содействовать налаживанию диалога между различными секторами общества и переходу к совместному межсекторальному процессу принятия решений по вопросам реформ водного хозяйства, активно сотрудничать с государственными структурами и органами местной власти и водоканалами на основе реальных партнерских отношений;
- способствовать разработке индикаторов реализации Алматинских принципов по реформе сектора ВиК;

- содействовать обеспечению права каждого гражданина на доступ к качественной питьевой воде при проведении реформирования ВКХ и способствовать осознанию обществом и лицами, принимающими решения, важности учета и обязательного обеспечения социальных гарантий населению при реформировании водного сектора путем организации встреч, круглых столов, консультаций, общественных слушаний и пресс-конференций;
- через участие НПО в общественных координационных советах способствовать обеспечению открытости и прозрачности обсуждения актуальных вопросов, связанных с формированием тарифов и учетом приемлемости для населения платы за услуги ВиК, с определением источников финансирования капитальных и текущих затрат в секторе ВиК;
- защищать экологические и потребительские права граждан, содействовать совершенствованию законодательных и нормативных актов по вопросам обеспечения устойчивого водопользования и сохранения здоровья населения,
- способствовать привлечению и *прозрачности использования* финансовых ресурсов в секторе водоснабжения и канализации;
- содействовать самоорганизации населения для решения проблем ВиК (ассоциации водопользователей, частные инициативы, малый бизнес), проводить социологические опросы с целью сбора и изучения предложений и пожеланий граждан-водопользователей, направленных на улучшение системы водоснабжения, поднимать перед водоканалами вопросы о поиске эффективных решений и средств на их реализацию;
- организовывать общественный контроль за качеством воды и услуг в соответствии с Руководством ВОЗ, помогать в проведении опросов общественного мнения и оценке доступности услуг водоснабжения и канализации, проводить опросы населения о степени удовлетворенности услугами водоканалов, готовности потребителей платить за предоставляемые услуги и повышение их качества ;
- осуществлять образовательно-просветительскую деятельность среди населения с целью в повышения информированности о реформировании водного сектора (проведение широкой информационно-разъяснительной работы о целях, сути и ходе осуществления реформ и возможных путей смягчения последствий реформирования), оказывать содействие информационному обмену, доведению данных, информации и знаний до заинтересованных лиц и водоканалов;
- способствовать усилению вовлечения СМИ в процесс информированности общественности и населения о реформах в области ВиК;
- содействовать формированию у населения культуры рационального водопотребления;

6.2.3 От Алматы до Еревана: улучшился ли межсекторальный диалог?

Через пять лет после принятия Руководящих Алматинских принципов можно говорить о том, что реформирование сектора ВиК не дало ощутимых практических результатов фактически во всех странах ВЕКЦА и не достигло необходимого участия всех заинтересованных секторов общества. За редкими исключениями, реформа ВКХ не стала также приоритетом государственной политики и не имеет адекватного понимания и поддержки со стороны властей, как на национальном, так и на местном уровнях.

6.2.4 Участие НПО в реформе на национальном и местном уровнях

После встречи министров в Алматы-2000 практически во всех странах ВЕКЦА продолжалось развитие демократических процессов, но можно констатировать, что они проходили неравномерно по странам и по различным секторам. В частности, наиболее наглядно это проявилось в области охраны окружающей среды. Между тем, вовлечение общественности в процесс водохозяйственных реформ не получило ожидаемого распространения.

- С одной стороны, прослеживается неготовность и незаинтересованность водохозяйственных органов и частного сектора к привлечению общественности в процесс реформирования сектора ВиК. Это выражается в недостаточном внимании лиц, принимающих решения, органов местной власти к проведению самой реформы и улучшению информированности населения, необходимости разъяснения обоснованности повышения тарифов на услуги ВиХ, а также к изучению платежеспособного спроса населения на услуги водохозяйственных предприятий;
- С другой стороны, в целом, наблюдается недостаточная активность со стороны широкой общественности и НПО, ассоциаций и обществ защиты прав потребителей и др. Это выражается в слабой информированности, недостатке соответствующего потенциала и реальной возможности принимать активное и действенное участие в проведении реформ в ВКХ, вести заинтересованный диалог с водохозяйственными предприятиями и органами местной власти.

Несмотря на непривлекательную картину в целом, имеются отдельные положительные примеры хороших практик и инициатив, как со стороны государства, водоканалов, так и со стороны неправительственного сектора. Многие НПО понимают, как важно обеспечение доступа к безопасной питьевой воде и услугам ВиК для повышения качества жизни и улучшения здоровья населения. Опыт стран ВЕКЦА свидетельствует о наличии позитивных примеров участия общественности в реформировании водного сектора. Подтверждением этому может служить: создание ассоциаций водопользователей в Армении и Кыргызстане, сотрудничество с органами местной власти, создание водной сети в Украине, создание обществ по защите прав потребителей в России, Грузии, Армении, Беларуси, Казахстане и Молдове, проведение общественной экспертизы, создание Программы развития водопроводных и канализационных сетей Молдовы, вовлечение НПО в обсуждение и поиск путей решения проблем управления водными ресурсами Центральной Азии, создание коалиции экологических НПО и реализация проекта по обучению лидеров ассоциаций водопользователей навыкам рационального водопользования и защиты их прав в Узбекистане.

6.2.5 Барьеры на пути к эффективному участию общественности в реформировании водохозяйственного сектора

Среди основных барьеров для эффективного участия общественности в процессе реформ в секторе городского водоснабжения и канализации можно выделить следующие:

- *отсутствие политической воли и реальных механизмов участия общественности в реформировании водного сектора.* Заинтересованная общественность в настоящий момент так и не стала реальной полноправной стороной в процессе принятия решений при проведении реформы ВиК;
- *недостаточное развитие демократических традиций в обществе.* Часто общественность и органы власти оказываются неподготовленными к ведению конструктивного диалога и не учитывают необходимости обязательного представительства всех заинтересованных сторон;

- *отсутствие навыков взаимодействия с общественностью* у государственных органов и органов управления ВКХ;
- *недостаточный уровень информированности общественности* о проводимых реформах и незнание о своих возможностях участия;
- *необходимость повышения квалификации НПО* в области реформирования водного хозяйства;
- *недостаток всесторонней поддержки деятельности НПО*, направленной на реформирование водного хозяйства и предусматривающей обучение, консультации, техническую и финансовую помощь.

6.2.6 Сотрудничество НПО на уровне региона ВЕКЦА

Конференция министров «Алматы-2000» и процесс подготовки к ней вызвали большой энтузиазм и решимость НПО активизировать свою работу и внести достойный вклад в реформирование ВиК. Однако этот процесс постепенно затухал. Недостатки в координации деятельности НПО региона не позволили наладить процесс сотрудничества, обмен информацией и опытом по участию в реформе водохозяйственного сектора – это могло бы дать дополнительный импульс участию НПО и повышению эффективности такой деятельности. Процесс сотрудничества НПО, в данной сфере, ограничился распространением информации, предоставленной СРГ ПДООС, и небольшими эпизодами по обсуждению вопросов реформирования водоснабжения на других форумах с участием стран региона ВЕКЦА (в частности, при выработке Экологической стратегии ВЕКЦА).

6.2.7 Деятельность международных и сервисных организаций для поддержки вовлечения общественности в решение проблем водоснабжения и осуществление решений Алматы

Большое содействие процессу вовлечения общественности в решение проблем водоснабжения и осуществление Алматинских принципов оказывает Специальная рабочая группа по ПДООС. Традиции взаимодействия с НПО, созданные СРГ ПДООС, являются примером хорошей практики работы международных организаций с НПО. Тема «Содействие общественности реформе ВиК» включен отдельным разделом в план работы СРГ ПДООС. НПО постоянно приглашаются практически на все мероприятия СРГ ПДООС. Секретариат СРГ ПДООС установил хорошие партнерские отношения с Рабочей группой по ПДООС Европейского Эко-Форума и оказывал ей неоценимую моральную поддержку и практическую помощь.

Однако отсутствие регулярной и про-активной деятельности по широкому распространению информации и наработок СРГ ПДООС по реформе водного хозяйства и осуществлению Алматинских принципов несколько снижает эффективность работы Европейского Эко-Форума в этом направлении целом.

Неправительственные организации ВЕКЦА принимали активное участие в двух региональных встречах в Москве по Водной инициативе ЕС-ВЕКЦА в 2003 и 2004 гг, подготовили доклады о роли и вкладу НПО, информированию и образованию населения. В последние полтора года привлечение неправительственных организаций к работе по Водной инициативе ЕС и мониторингу ее выполнения носит эпизодический и незначительный характер и не обеспечивает широкого участия НПО региона. НПО подготовили ряд «строительных блоков» для Водной инициативы ЕС, которые оказались невостребованными до сих пор. В настоящее время НПО региона не понимают сущности и перспектив этой инициативы.

Как правило, пилотные проекты международных организаций, в том числе в области водоснабжения и канализации, включают информирование и вовлечение общественности в качестве обязательного компонента. Вся эта деятельность, кроме своей прямой полезности,

способствует повышению имиджа НПО и признанию важности партнерства с общественностью в глазах официальных органов ВЕКЦА.

В дискуссиях навстречу Алматы-2000 большие надежды, равно как и опасения, возлагались на Новые Региональные экологические центры (РЭЦ). К настоящему времени их деятельность по вовлечению общественности в процесс поддержке системы общественного в области реформы водоснабжения и канализации и реализации Алматинских принципов несущественна. НПО ВЕКЦА неоднократно высказывали мнение (в частности, на Конференции по экологической стратегии ВЕКЦА в Тбилиси, 2004) о необходимости расширения диалога с РЭЦами, правительствами и международными организациями - для того, чтобы сделать деятельность Новых РЭЦов эффективной в выполнении их основной миссии – поддержки системы общественного участия. Мы повторяем наш призыв к такому диалогу.

6.2.8 Рекомендации по повышению роли НПО в реформе водоснабжения

Реформа городского сектора водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА необходима и процесс реформирования должен быть значительно ускорен. Вклад неправительственных организаций в повышение эффективности этого процесса несомненный. В связи с этим

Мы призываем неправительственные организации стран ВЕКЦА:

- активизировать свою деятельность и поставить содействие решению проблем водоснабжения и канализации в перечень приоритетных направлений своей деятельности;
- начать диалог с обществами потребителей, ассоциациями водопользователей, частным сектором, государственными структурами, международными финансовыми институтами с целью выработки механизмов межсекторального взаимодействия, что может значительно повысить эффективность реформ в секторе ВК.

Мы обращаемся к министрам:

- на конференции в Ереване подтвердить свою приверженность идеям вовлечения общественности, выраженной в Орхусской Конвенции и Алматинских принципах, исходить из решений Всемирного саммита по устойчивому развитию (ВСУР) по развитию Партнерств и Киевской конференции министров окружающей среды 2003 года;
- признать участие общественности как ключевую предпосылку успеха реформы водоснабжения и создать механизм реального участия общественности для того, чтобы заинтересованная общественность стала реальной стороной принятия решений и ее мнение максимально учитывалось в ходе реформы ВКХ;
- взять обязательства по расширению информирования, консультирования, эффективного вовлечения общественности в процесс реформирования и по содействию общественного мониторинга реформ, в частности:
 - создать межведомственные и межсекторальные координационные советы по управлению реформой и обеспечить в них полноправное постоянное участие представителей общественности,
 - министерствам и ведомствам, органам местной власти и водоканалам организовать проведение информационных кампаний, связанных с проведением реформы в городском секторе водоснабжения и канализации, обеспечить эту деятельность финансированием с отбором исполнителей на конкурсной основе.
- на Ереванской встрече поручить СРГ ПДООС совместно с правительственными и неправительственными структурами ВЕКЦА подготовить обзор ситуации о проблемах

водоснабжения стран ВЕКЦА с целью определения преград и выработки рекомендаций по преодолению препятствий, совершенствованию и эффективному осуществлению реформ. Результаты представить на встрече СРГ ПДООС в 2006 году и затем в Белграде, на очередной конференции «Окружающая среда для Европы» - в 2007 году;

- поручить СРГ ПДООС разработать и начать реализацию региональной программы повышения потенциала государственных служащих, представителей местных органов публичной власти, водоканалов по вовлечению общественности в реформирование ВКХ. На национальном уровне эта программа должна предусматривать серию тренингов, подготовку и публикацию методических материалов, организацию ознакомительных поездок, обмен опытом и т.д.

Мы призываем международные организации:

- взять обязательства по вовлечению общественности во все планы и программы, а также обеспечить эту деятельность необходимыми ресурсами и считать участие общественности необходимым и важным компонентом поддерживаемых ими программ и проектов в странах ВЕКЦА. При выделении международного финансирования на осуществление реформирования водного хозяйства обязательным условием считать информирование и участие общественности в процессе планирования и реализации соответствующих стратегий, а также и при проведении мониторинга их выполнения;
- создать специальный фонд для поддержки деятельности НПО по участию в решении проблем водоснабжения и канализации.

Мы обращаемся к СРГ ПДООС

- в сотрудничестве с Европейским Эко-Форумом разработать и осуществить программу повышения потенциала неправительственных организаций по эффективному участию в реформе сектора водоснабжения и канализации (включая тренинги, широкое распространение методических материалов и руководств по расширению участия общественности, выработки стратегии и планов действий, поиску финансирования и т.д.).

6.3 Приложение

Примеры хороших практик и реализованных проектов с участием общественности и НПО в странах ВЕКЦА

Принятие Алматинских Руководящих принципов и реформирование сектора водоснабжения и канализации (ВиК) в странах ВЕКЦА совпало по времени со вступлением в силу Орхусской конвенции (Орхус, 1998). Конвенция определила инструменты и процедуры участия общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны окружающей среды и три основные формы вовлечения общественности - информирование, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию.

НПО способны занимать активную позицию и инициировать широкое участие общественности в реформировании сектора водоснабжения и канализации в наших странах. Однако сегодня еще далеко не все представители государственных органов власти всех уровней осознали важность активного вовлечения представителей заинтересованных секторов общества в реализацию политики государства по реформированию водного сектора. Опыт стран ВЕКЦА свидетельствует, что существуют определенные трудности привлечения общественности к проведению реформ. В качестве основных причин этого можно назвать следующие:

- неподготовленность органов власти и общественности к ведению конструктивного диалога и совместным действиям в вопросах организации информационно-разъяснительной работы и изучения потребностей потребителей;
- отсутствие координации между многочисленными общественными организациями на национальном и региональном уровне;
- экспертный потенциал НПО не всегда достаточен для того, чтобы занять решительную позицию по защите прав потребителей, инициировать общественные слушания и консультации по вопросам реформирования сектора водоснабжения и канализации, отстаивать права потребителей на воду и социальные гарантии в процессе проведения реформ.

Украина

Тем не менее, можно с уверенностью говорить о многочисленных инициативах и примерах положительного опыта участия общественности и НПО в реформировании сектора водоснабжения и канализации, а также в решении водных проблем в странах региона ВЕКЦА. Процессы демократизации общества позволили общественным организациям, которые представляют собой наиболее сознательную часть общества, занять активную позицию в ходе реформирования сектора водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА, а также содействовать защите прав граждан на доступ к качественной и безопасной питьевой воде.

Сегодня примеры активного участия общественности в реформировании сектора ВиК имеются практически во всех странах региона. Наибольший опыт накоплен в Украине, где многочисленные НПО проводят большую работу по вовлечению общественности в решение водных проблем, занимаются решением вопросов охраны водных ресурсов, просвещением и информированием населения о водных проблемах и путях их наиболее эффективного решения.

С этой целью организуются и проводятся научно-практические конференции, круглые столы и семинары по вопросам реального участия населения в решении проблем водоснабжения и доступа потребителей к безопасной питьевой воде, а также осуществляются пилотные/демонстрационные проекты. Этому способствует принятие в 2005 году Закона Украины о питьевой воде в 2002 году и

государственной программы «Питьевая вода Украины», развитие законодательства о самоуправлении, принятие Закона об информации, ратификация Орхусской конвенции и гармонизация в связи с этим существующего национального законодательства, т.е. создание необходимых условий для участия всех заинтересованных сторон в решении проблем питьевой воды и санитарии в стране.

Огромный опыт в этой области имеет **Всеукраинская экологическая общественная организация «МАМА-86»**, которая почти десять лет назад определила проблему питьевой воды и вовлечение общественности в ее решение как самое приоритетное направление своей деятельности. Уже в 1997 году в 4 городах Украины был осуществлен первый водный проект с широким участием населения. Именно этот проект и положил начало кампании «Питьевая вода в Украине», цель которой – улучшение доступа граждан Украины к безопасной питьевой воде и создание надлежащих условий санитарии. Сегодня в проведении кампании в городах и селах Украины участвуют уже 11 региональных организаций «МАМА-86». Сегодня деятельность «МАМА-86» направлена на активное участие в процессах развития экологической политики как на национальном, так и местном уровнях. С этой целью было инициировано проведение общественных консультаций и слушаний по Закону о питьевой воде и питьевом водоснабжении (в 1999-2001 гг.) и Государственной программы «Питьевая вода Украины» (в 2004 г.).

На протяжении многих лет «МАМА-86» осуществляет деятельность по вовлечению граждан в процесс принятия решений, связанных с питьевой водой, в различных регионах Украины. Организуются независимые исследования качества питьевой воды, опросы общественного мнения и экспертные интервью. Региональные организации «МАМА-86» проводили общественные слушания по проблемам защиты прав потребителей и обеспечения граждан безопасной питьевой водой в конце 2003 – начале 2004 годов в Одессе, Севастополе, Мариуполе, а в 2004 году – в Феодосии. В Автономной Республике Крым в 2004 году также прошла серия общественных слушаний по проблемам питьевого водоснабжения 5 крупных городов Крыма, инициатором которых стала **Крымская республиканская экологическая ассоциация «Экология и мир»**. Региональные организации «МАМА-86» участвовали в обсуждениях и подаче рекомендаций в местные планы реформирования городского водоснабжения. Например, «МАМА-86-Артемовска» координировала работу инициативной общественной группы по пересмотру проекта городской программы с целью улучшению качества питьевой воды в г. Артемовске. Предложенные этой группой меры были включены в программу и реализованы за счет дополнительных средств городского бюджета, а в 2003 году в этом городе были организованы общественные слушания отчета и плана реформирования городского водоканала.

«МАМА-86» проводит активную просветительскую работу с целью осознания населением и потребителями важности рационального пользования водными ресурсами и важности экономии питьевой воды. Независимые исследования, проведенные «МАМА-86-Одессы», показали, что реальные объемы потребления воды населением значительно превышают необходимые и установленные нормы. Это послужило основой для проведения пилотных проектов по водосбережению в трех больших городах: Киеве, Одессе и Харькове. Они были направлены на повышение культуры водопользования населения. Для этого были проведены образовательные кампании среди потребителей, а также внедрены в жизнь экономические механизмы и технические новшества – установка водомеров. Первый проект с установкой счетчиков воды, проведенный «МАМА-86» в Киеве в 2001 году, позволил собрать информацию о юридических и технических аспектах использования индивидуальных счетчиков для потребителей, а также отработать процедуру их установки. Этот опыт значительно облегчил осуществление последующих проектов в Одессе и Харькове. Например, в Одессе удалось изменить городские инструкции по установке индивидуальных счетчиков, что значительно упростило и удешевило эту процедуру для потребителей. В условиях стремительного роста платы за воду это сразу же привело к резкому росту числа установленных жителями счетчиков воды. Только за год с момента принятия новых правил установки счетчиков в Одессе число индивидуальных водомеров увеличилось с нескольких

сотен до 74 000, что позволило значительно снизить водопотребление в масштабах всего города. А в экспериментальных домах, где проходили пилотные проекты «МАМА-86», было отмечено снижение потребления воды, как минимум, на 50 %.

Эксперты организации считают, что решение проблемы обеспечения населения Украины качественной питьевой водой предполагает применение не только долгосрочных мер, но и осуществление кратко- и среднесрочных мер или решений непосредственно на «конце трубы»: модернизация технологий водоподготовки, реконструкция и оптимизация существующих систем водоснабжения, применение систем локальной доочистки, поиск новых альтернативных источников воды. Многие годы «МАМА-86» осуществляет многочисленные демонстрационные проекты по техническому решению конкретных проблем обеспечения питьевой водой и услугами санитарии на местном уровне. Так, использование систем локальной доочистки питьевой воды (СЛДПВ) рассматривается НПО «МАМА-86» как мера, которая позволит в краткосрочной перспективе решать вопрос обеспечения чистой питьевой водой населения Украины. В рамках кампании «Питьевая вода Украины» организация осуществила несколько успешных проектов по внедрению СЛДПВ в разных регионах страны. Первый проект по установке прибора доочистки питьевой воды для детского сада был осуществлен в г. Татарбунары Одесской области. Далее на основе этого успешного опыта была создана модель решения проблемы обеспечения качественной водой отдельных групп потребителей. И затем в 2001-2004 годах «МАМА-86» в тесном сотрудничестве с местными органами власти и частными фирмами, занимающимися проблемами доочистки воды, реализовала подобные проекты в г. Мариуполе для детского санатория «Айболит», в с. Писки Лохвицкого района Полтавской области и в с. Верхнекаменка и в сельских школах Артемовского района. Основная финансовая поддержка при реализации проектов была обеспечена организацией Novib-Oxfam и программой МАТРА Министерства иностранных дел Нидерландов. С помощью Городского совета Одессы «МАМА-86» удалось открыть пункт доочищенной питьевой воды для жителей микрорайона Лузановка.

Поиск решений проблем обеспечения качественной питьевой водой сельского населения, а в Украине это около 11 млн. человек, как считают эксперты организации, должен стать одним из приоритетов государства, а спектр возможностей решения проблемы достаточно широкий - от использования централизованного водоснабжения путем строительства новых и восстановления старых водоводов до налаживания контроля и очистки имеющихся колодцев, повышения уровня культуры населения по вопросам охраны и использования источников воды. Поэтому «МАМА-86» активно работает также в сельских районах Украины, решая проблемы доступа населения к качественной питьевой воде. В малых городах и селах страны традиционно используется децентрализованное водоснабжение (колодцы глубиной от 1 до 15м), но на сегодняшний день грунтовые воды и источники децентрализованного водоснабжения (колодцы, каптажи) в сельской местности часто загрязнены нитратами, пестицидами, микроорганизмами, нефтепродуктами и т.п. В 2000 году «МАМА-86-Полтавы» изучала проблему «голубых младенцев» и проводила исследования нитратного загрязнения воды в колодцах Полтавской области, в результате чего была составлена карта нитратного загрязнения колодцев области. В наиболее загрязненных ее районах, где содержание нитратов в колодцах в десятки раз превышали нормы, с 2001 года началась широкая просветительная работа среди населения (особенно, женщин, матерей, медработников и детей) об опасности нитратного загрязнения и последствиях для здоровья детей. Активное информирование о проблемах нитратного загрязнения и рисках для здоровья населения, проведенное «МАМА-86-Полтава» в сильно загрязненных районах области, привело к сокращению случаев острого нитратного отравления младенцев в целом по области. Узнав о проблеме, люди начали самостоятельно проводить анализы воды колодцев на нитраты, обсуждать коллективно проблему и искать решения. Колодцы, в которых была выявлена чистая вода, рекомендовались для питьевых нужд жителей. В 2002-2003 году «МАМА-86-Полтавы» осуществила пилотный проект в с. Писки Лохвицкого района, где среднее значение содержания нитратов в колодцах достигало 1000 мг/л при норме в 45 мг/л. НПО предложила местным властям восстановить старый водовод,

приобрести электронасосы и обеспечить населению доступ к безопасной питьевой воде. Затем такие же работы были проведены еще в 5 селах области, где проживает более 8 тысяч жителей.

Работа «МАМА-86» по изучению проблем качества питьевой воды в колодцах Яремчанского района Ивано-Франковской области и Нежинского района Черниговской области привела к проведению общей паспортизации колодцев и активного информирования населения о проблемах и качестве воды из колодцев, возможных путях решения проблемы, к созданию коммунальных услуг по очистке и дезинфекции колодцев. В рамках проектов приобретены и установлены насосы, переданные на баланс местным коммунальным службам для организации услуг по очистке как индивидуальных, так и коллективных колодцев.

«МАМА-86» впервые в Украине подняла вопрос о возможности использования в различных регионах местных источников водоснабжения с чистой и качественной водой. Региональная организация «МАМА-86-Феодосии» инициировала рассмотрение вопроса о возобновлении использования местных горных источников и целесообразности строительства альтернативного водовода, который бы обеспечил питьевые потребности города. Далее члены «МАМА-86» осуществили строительство фонтана питьевой воды для жителей города, вода в который поступает из горных источников по уцелевшему участку старого водовода, в девятнадцатом веке подаренного городу Айвазовским - выдающимся художником и почетным гражданином города. В г.Артемовске Донецкой области, где имеются значительные запасы чистых подземных вод, «МАМА-86» вместе со специалистами гидрогеологами и инженерами фирмы Тебодин разработали бизнес-план реконструкции водовода Соледара с переходом на использование местных альтернативных источников воды.

Сегодня принцип предотвращения загрязнения окружающей среды и, прежде всего, источников водоснабжения, получил практическое развитие в рамках совместного проекта «МАМА-86» и WECF “Сотрудничество для устойчивого развития сельской местности: водоснабжение, эко-санитария и органическое земледелие”. В рамках проекта проводится образовательная работа среди населения и представителей разных заинтересованных сторон по ознакомлению с эко-санитарией и органическим земледелием. Впервые в Украине построен эко-туалет для школы в с. Гожулы Полтавского района, где занимается 180 учащихся. Распространение и развитие таких новых технологий, в основе которых лежат традиционные подходы и доступные технические решения, должно получить поддержку заинтересованных сторон и иметь развитие в Украине.

«МАМА-86» ведет активную просветительскую работу среди населения для повышения уровня осведомленности граждан о водных проблемах и путях их решения, о принципах и примерах устойчивого водопользования и охраны водных ресурсов. Издаются информационные материалы, проводятся акции к Всемирному дню воды, уроки, семинары, лекции для школьников и студентов, круглые столы - для обсуждения представителями различных заинтересованных секторов общества проблем питьевой воды. Все это способствует повышению культуры водопользования и заинтересованного активного участия граждан в решении проблем питьевой воды и охраны водных богатств Украины. Опыт, накопленный в рамках водной кампании «МАМА-86» дает основание утверждать, что участие общественности и НПО в улучшении доступа к безопасной питьевой воде и условий санитарии является необходимым условием для выработки социально справедливого, экономически доступного, экологически дружественного и эффективного решения, которое будет иметь дальнейшее устойчивое развитие.

Грузия

В Грузии права участия общественности в процессах принятия решения обеспечивают Конституция Грузии, Закон об охране окружающей среды и Орхусская Конвенция. В национальной программе преодоления бедности и экономического роста также отмечается, что общественность может сыграть значительную роль в решении экологических вопросов, что определяет возможность

и необходимость ее участия в процессах принятия решений. В настоящее время на рассмотрении в Парламенте страны находится проект закона об участии граждан в деятельности местных органов самоуправления, принятие которого позволит расширить возможности влияния общественности на решение проблем охраны окружающей среды.

В настоящее время НПО Грузии активно участвуют в решении проблем и в проведении реформирования водного сектора. **Женская неправительственная организация «Феникс – институт современной женщины»**, вместе с другими 40 женскими НПО - членами Коалиции женских НПО Грузии участвовали в решении проблемы обеспечения населения Тбилиси питьевой водой и услугами канализации по доступным ценам. В последние годы система водоснабжения и канализации г. Тбилиси работала по существу в состоянии аварийного режима. Очевидна была необходимость подключения к решению проблемы иностранного инвестора, который взял бы на свою ответственность за реконструкцию и реабилитацию систем Тбилводоканала. Всемирный Банк выделил два года назад 25,0 млн. долларов США для реабилитации системы водоснабжения и канализации столицы Грузии, но одновременно с этим направил свои рекомендации о том, что к реабилитационным работам должны быть привлечена только частная иностранная фирма. Выигравшая тендер французская фирма «Женераль Дезо», была заинтересована, как оказалось позднее, не в реконструкции систем водоснабжения и канализации города, а в возможности управлять ресурсами пресной питьевой воды страны с перспективой продажи ее за границей. Поэтому предлагалась не реабилитация системы водоснабжения города, а обеспечение её в рабочем состоянии и проведение только незначительной реконструкции: предполагаемая замена всего лишь 65-километрового участка из 3200 км трубопровода всей системы водоснабжения города не смогла бы обеспечить улучшение и надежность работы всей водопроводной системы г.Тбилиси. При этом предложения компании опирались на перспективу постоянного роста потребительского тарифа, что легло бы на плечи населения дополнительными и практически непосильными платами. Доступ к жизненно необходимому ресурсу - питьевой воде для основной части населения г.Тбилиси в результате таких действий реально мог стать ограниченным.

Ученые кафедры водоснабжения и использования водных ресурсов Грузинского Технического Университета изучили проект французской компании и направили результаты обсуждения местному управлению г.Тбилиси, а также руководству Тбилводоканала. Основные замечания заключались в том, что проект не предусматривал обеспечение качества функционирования системы водоснабжения с последующим улучшением положения в системе водного хозяйства города. Предложенная компанией методология ориентировалась на снижение подачи количества воды и делала акцент в обеспечении водоснабжения столицы на использование экологически ненадёжных по качеству поверхностных вод, вместо высококачественных подземных вод. Заключение независимых экспертов и ученых послужили мотивацией для женской НПО «Феникс – институт современной женщины» вместе с другими еще 40 НПО - членами коалиции женских НПО Грузии, подписать петицию, направленную президенту и премьер-министру Грузии, а также мэру города Тбилиси. НПО считали неприемлемым передачу в аренду промышленного объединения Тбилводоканала фирме «Женераль Дезо» на основе предлагаемого контракта. Одновременно были организованы встречи с населением, пресс-конференции, публичные обсуждения в ГТУ и в соответствующих комитетах Парламента Грузии, в местном управлении г.Тбилиси и в офисе омбудсмена. Твёрдая позиция коалиции женских НПО Грузии заставила правительство Грузии учесть предложения ученых и пересмотреть вопрос передачи Тбилводоканала в аренду иностранной компании.

Одним из примеров реализации прав общественности и обеспечения возможности влиять на принятие решений в сфере охраны, использования и управления водными ресурсами может служить обсуждение вопроса по созданию Международной корпорации водных ресурсов. Несколько лет назад Правительство Грузии поручило министерствам охраны окружающей среды и природных ресурсов, инфраструктуры и развития, экономики, промышленности и торговли изучить вопрос создания Международной корпорации водных ресурсов и возможности подачи

питьевой воды Ираку, которая предусматривала транспортировку воду через Турцию трубопроводом.

Главной целью создания подобной корпорации ставился водозабор, переработка, розлив, реализация и маркетинг существующих в пределах Грузии источников подземных пресных, минеральных и поверхностных вод, а также организация и регулирование всех связанных с этим эксплуатационных вопросов (строительство новых трубопроводов, системы водоснабжения, реабилитация существующих коммуникаций и т.д.).

Начиная с 2003 года, грузинские НПО и, в частности, *Союз Общин – «Тбилиси»*, приняли активное участие в процессе обсуждения перспектив создания Международной корпорации водных ресурсов. В результате проведенных неоднократных встреч с независимыми экспертами и ответственными лицами ключевых министерств, у НПО четко сформировалось отрицательное общественное мнение по возможности создания подобной международной структуры. Свою точку зрения и категорическое требование не допустить создания подобной корпорации Союз общин – «Тбилиси» неоднократно высказывал как перед государственными органами, принимающими решение, так и перед журналистами, на пресс-конференциях и многочисленных встречах. Главные аргументы «против» опирались на заключения национальных экспертов и компетентных лиц, которые подчеркивали, что:

- в случае создания Международная Корпорация водных ресурсов окажется в монопольном положении, что прежде всего противоречит национальному закону об антимонопольной деятельности и конкуренции;
- строительство и содержание дорогостоящей системы транспортировки в настоящее время нецелесообразно, тем более, что инициатива экспорта воды из страны не может быть поддержана в той ситуации, когда ряд регионов Грузии переживает реальный дефицит питьевой воды.

В результате аргументированной позиции общественности вопрос создания Международной корпорации водных ресурсов не получил дальнейшего развития.

Большая группа грузинских НПО - Молодежное Экодвижение Грузии, Объединение ученых Имеретинского региона «Спектр», Молодежная научно-информационная ассоциация АСА и др. принимают активное участие в разработке местного плана действий по охране окружающей среды (МПДООС) для города Кутаиси. Представители названных НПО вошли в комитет представителей заинтересованных сторон и принимают участие в разработке «дерева проблем», где одной из основных экологических проблем города, требующих быстрее решения, названа проблема неудовлетворительного обеспечения населения города качественной питьевой водой.

Примером активного участия общественности в решении водных проблем является деятельность **Коалиции НПО стран Южного Кавказа «Кура-Аракс»** под руководством НПО *Little Town-Грузия*. Ее деятельность направлена на развитие регионального сотрудничества по проблемам водных ресурсов между странами Южного Кавказа. Коалиция регулярно проводит конференции на региональном и национальном уровнях по водным вопросам, организуются акции и кампании по повышению информированности и сознательности населения, направленные на рациональное водопотребление и сохранение водных ресурсов. В 2003-2004 годах Коалиция «Кура-Аракс» в лице НПО Little Town-Грузия стали инициатором реализации совместного проекта «Совершенствование законодательства стран Южного Кавказа в сфере использования, охраны и управления водными ресурсами». Партнерами Коалиции «Кура-Аракс» стали *НПО Ecolex-Азербайджан* и *EPAC-Армения*. Целью проекта была разработка единых подходов к совершенствованию правового регулирования управления водными ресурсами Южного Кавказа, разработка рекомендаций для гармонизации водного законодательства трех стран - Азербайджана, Армении и Грузии с европейским, а также содействие региональному сотрудничеству по этим вопросам. В результате

многочисленных встреч, семинаров и круглых столов были подготовлены рекомендации по гармонизации водного законодательства стран Южного Кавказа, которые были представлены в соответствующие государственные органы Грузии, Азербайджан и Армении.

Азербайджан

Экологический Инновационный Центр Азербайджанской республики (ЭИЦ) в 2002 году при поддержке Посольства Японии в Азербайджане осуществил проект «Обеспечение чистой водой двух лагерей беженцев с помощью водоочистных установок в Саатлинском и Сабирабадском районах». Районы Азербайджана, выбранные для данного проекта, ежегодно подвергаются затоплению территорий при разливе р.Куры, что привело к выводу из рабочего состояния отстойника при водонапорной станции. В связи с этим отстойники не справлялись со старым объемом водопотребления и вновь созданные поселки для беженцев находились в угрожающем состоянии из-за бактериологического загрязнения питьевой воды и отсутствия водопроводных коммуникаций. С помощью ЭИЦ были проанализированы возможности использования альтернативных вариантов для очистки питьевой воды. Варианты по установке зарубежного оборудования оказались дорогостоящими и, кроме того, данные населенные пункты не имели бюджета для их приобретения. С целью улучшения обеспечения населенных пунктов для беженцев качественной и безопасной питьевой водой в рамках данного проекта были установлены очистные установки «СТС-2», разработанные ЭИЦ на основе использования местных сорбентов. Введение в эксплуатацию 20 таких установок производительностью 1000-3000 л/час позволили обеспечить население поселков - 17 400 семей или 60 890 человек - качественной питьевой водой.

В 2003 году НПО «Эко-ТЭС» г.Мингечаура совместно с грузинскими НПО реализовали проект «Проблемы республиканских озер и мониторинг реки Куры». Он был направлен на ознакомление населения с качеством вод в озерах и реках двух соседних республик, Азербайджана и Грузии. Данные по загрязнению были представлены по официальным документам и на их основании подготовлены информационные листовки и плакаты, которые были распространены среди населения.

В 1996 году при поддержке программы TACIS *Гуманитарно-экологическим Информационным Аналитическим Агентством «Сания»* был осуществлен проект «Общественный мониторинг рек Кура и Араз». Проект проводился с привлечением молодежи - старшеклассников средних школ гг. Сабирабад, Саатлы, Сальяны и Барда и был направлен на сбор справочно-информационных материалов по качеству воды в реках Кура и Араз, об уровне водопотребления воды из этих рек населением. На основании собранного материала проводились информационные встречи с населением, на которых старшеклассники разъясняли проблемы сохранения водных ресурсов, основы рационального водопотребления. Одновременно в городских школах проводились конкурсы рисунков под девизом «Вода, которую мы пьем». Проект длился 6 месяцев, за время его проведения около 2000 взрослых людей и старшеклассников были вовлечены в мероприятия, связанные с охраной водных ресурсов и рациональным водопользованием. Далее эксперты от общественных организаций, которые принимали участие в этом проекте в сотрудничестве с экспертами из государственных, специализированных компаний, органов исполнительной власти и муниципалитетов осуществляли проект Азиатского банка развития «Освещение вопросов водопотребления в Нахичеванской АР, Агдашском и Геокчайском районах». Этот проект охватывал много аспектов: технический, исследовательский, финансовый, социальный, экологический и образовательный, а результатом его стала подготовка предложений, направленных на реорганизацию работы по водообеспечению в вышеперечисленных районах Азербайджана. Были предложены мероприятия, которые бы способствовали улучшению качества питьевой воды для населения - реконструкция отстойников, обеспечение фильтрами водопотребителей в сельской местности, а также введение перерасчета платы за воду.

Молдова

Общественные организации **Молдовы** имеют опыт реализации многочисленных проектов, направленных на реформирование сектора водоснабжения и канализации как в городах, так и в сельской местности. **Кишиневская территориальная организация Экологического движения Молдовы (КТО ЭДМ)** совместно с **НПО «Екотера»** и **«Калитатея апей»** в 2002 году провели общественную экологическую экспертизу Программы развития водоснабжения и канализации населенных пунктов республики Молдова до 2006 года. Были проведены круглые столы в Кишиневе и 10 других городах республики, организованы прямые диалоги авторов Программы и населения в передачах на республиканском радио и телевидении, а также опросы общественного мнения. Результатом этой работы стало внесение изменений и дополнений в обсуждаемый документ, которые вошли в окончательный вариант Программы развития водоснабжения и канализации населенных пунктов Республики Молдова до 2006 года (принят Правительством Республики Молдова в апреле 2002 года). В частности, по предложению общественности был разработан новый раздел программы, посвященный модернизации и строительству водопроводов и канализации в сельских населенных пунктах. В связи с изменением социально-экономической ситуации в стране и принятием новой Стратегии экономического роста и сокращения бедности, Программы развития молдавских сел и др. государственных документов возникла необходимость пересмотра и обновления Программы развития водоснабжения и канализации населенных пунктов республики Молдова со сроками реализации до 2015 год. Общественное объединение КТО ЭДМ при поддержке Агентства по региональному развитию организовало обсуждение обновленного документа в сентябре-ноябре 2005 года и подготовило и представило заключение общественной экспертизы.

При поддержке и по заказу Всемирного Банка общественная организация КТО ЭДМ в 2002-2003 гг. провела социальное исследование состояния и перспектив обеспечения водой населения сельских местностей. При этом обследовано было охвачено 32 села республики и проведены опросы среди 600 жителей. Выводы и заключения, были представлены Всемирному Банку и Правительству республики и позволили выявить наиболее уязвимые регионы Молдовы, определить приемлемые и эффективные способы решения проблемы водоснабжения, а также порядок и условия предоставления грантов для этих целей.

При поддержке голландского правительства **КТО ЭДМ** в 2004-2005 гг. осуществила проект «Пресная вода Молдовы», целью которого стало проведение независимого мониторинга качества воды, информирование населения о состоянии и путях решения проблемы водоснабжения и канализации, налаживание сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами в реформировании данного сектора. Исследование проб воды проводилось с помощью мобильной лабораторией «Смарт-2», принадлежащей общественной организации, и показало, что от 70 до 90 % колодцев и родников содержат нитраты и другие химические вещества, концентрации вредных веществ часто в несколько раз превышают санитарные нормы.

Среди главных причин такого положения были названы низкая экологическая и санитарная культура, пассивность властей и бедность населения. И это при этом, что шахтные колодцы и родники являются единственным источником питьевой воды для 85% населения сел и почти 50% жителей малых и средних городов Республики Молдова.

В целях информирования населения о существующих проблемах в области охраны и использования водных ресурсов, мониторинга их состояния, выявления источников загрязнения и случаев нерационального использования питьевой воды, а также для привлечения внимания органов местной администрации и специализированных учреждений к необходимости принятия действенных мер по улучшению охраны и использования водных ресурсов в сентября 2004г. общественностью было инициировано проведение национальной акции «Караван воды». В Караване участвовали 230 человек – специалисты государственных учреждений, отвечающих за

охрану и использование водных ресурсов (Министерство экологии и природных ресурсов, Государственная экологическая инспекция, Государственная гидрометеорологическая служба, Экологическое агентство Центру, Национальный научно-практический центр превентивной медицины и т.д.), а также ученые, представители НПО, бизнеса, прессы. Акция охватила 10 населенных пунктах в различных районах Молдовы, здесь было обследовано санитарно-экологическое состояние около 250 источников питьевой воды, более 60 предприятий, заправочных станций, очистных сооружений, автомоек и выявлено более 130 источников загрязнения поверхностных и грунтовых вод. В каждом населенном пунктах организовывались встречи и беседы с населением, в 25 школах были проведены экологические уроки, в которых приняли участие около 5000 учащихся, библиотеки этих школ получили наборы экологической литературы. С помощью мобильной аналитической лаборатории «Смарт-2» исследованы 125 проб воды из колодцев и родников. Компания «Нобель» предложила новые установки для фильтрации воды, в каждом населенном пункте населению показаны и разъяснены возможности улучшения качества питьевой воды.

По итогам акции были приняты рекомендации по улучшению ситуации в обследованных населенных пунктах. Они были направлены в республиканские и местные органы власти. В рамках данного проекта была также издана книга «Питьевая вода для сельских жителей», широко распространенная по всей республике. В ней приведены выдержки из государственной программы по обеспечению жителей населенных пунктов водой и канализацией и социальная оценка проекта по снабжению и улучшению качества воды в Молдове. Содержатся данные о составе воды из колодцев и родников, водопроводных сетей, речек и озер, артезианских скважин в населенных пунктах Молдовы, а также информация и практические советы по улучшению снабжения жителей села качественной водой, данные о влиянии качества воды на здоровье населения.

Общественными организациями проводится широкая информационно-просветительская кампания, что способствует широкому вовлечению населения в решение водных проблем. Издается экологический бюллетень «Хроника воды», в котором приводится оперативная информация, получаемая от специализированных учреждений и организаций, местных органов власти, водоканалов республики: состоянии поверхностных, грунтовых и артезианских вод, количестве и качестве потребляемой водопроводной воды, состоянии систем водоснабжения и канализации, реализованных в городах и селах проектов и источниках их финансирования, местных, национальных и международных событиях по воде и решением водных проблем.

Общественные организации Молдовы приняли самое активное участие в подготовке и проведении первого Водного Форума Республики Молдова (ноябрь 2004). В нем приняли участие 120 представителей министерств и департаментов, научных учреждений, местных органов власти, неправительственных организаций, государственных и частных компаний, спонсоров, заинтересованных в решении водных проблем в Молдове. В рабочих секциях были рассмотрены вопросы мониторинга качества воды, улучшения управления водными ресурсами, тарифы на питьевую воду и их социальные последствия, современное состояние и меры охраны биоразнообразия водных систем, ознакомление общественности с необходимостью охраны и рационального использования воды. По итогам обсуждения на Форуме принята резолюция с рекомендациями всем заинтересованным сторонам по принятию мер для улучшения качества и использования воды в контексте подготовки и проведения **Десятилетия воды**, провозглашенного ЮНЕСКО на период 2005-2014 гг.

По инициативе КТО ЭДМ и при поддержке и содействии государственных органов 12 мая 2004 г. Президентом Республики Молдова был издан указ о проведении ежегодной национальной акции «Неделя чистой воды» под девизом «Вода - источник жизни». Она будет проводиться в первой неделе июня по всей стране и включает организацию массовых работ по очистке, благоустройству, новому строительству и реконструкции старых колодцев и родников, а также других источников питьевой воды, которые используются населением республики.

Армения

НПО Армении активно участвуют в решении водных проблем и проблем обеспечения доступа населения к безопасной питьевой воде. Так, в настоящее время разрабатывается Закон о питьевой воде и НПО принимают участие в подготовке и обсуждении проекта нового закона. Группа НПО, в основном союзы потребителей, участвуют в мониторинге процесса.

НПО “Женщины Армении за здоровье и здоровую окружающую среду” одним из основных направлений своей деятельности определила проведение активных информационных кампаний среди населения, направленных на решение проблем управления водными ресурсами и обеспечение качества воды, а также пропаганде экосанитарии. Особенностью водоснабжения Республики Армения является то обстоятельство, что 95.5 % водоводов питаются из подземных источников водоснабжения. Само водоснабжение населенных пунктов обеспечивается 867 централизованными водопроводами, при этом около половины водопроводной сети работает с помощью насосов. В основном подача воды проводится по графику, но вследствие изношенности водопроводной сети имеются большие потери воды (в среднем 65%). Это также является причиной того, что пробы воды, взятые из водопроводной сети, зачастую не соответствуют стандарту питьевой воды по микробиологическим показателям. Вода загрязняется на пути от источника до потребителя, то есть подвергается “вторичному загрязнению”. Именно поэтому снабжение населения, особенно сельского, качественной питьевой водой является важным для устойчивого развития армянских сел и способствует сохранению здоровья населения.

В настоящее время организация в сотрудничестве с WECF (Women of Europe for a Common Future) выполняет проект «Улучшение санитарно-гигиенических условий в сельской местности Армении». Для его реализации были выбраны 3 села, одним из которых является село Фонтан. В связи с недостатком питьевой воды население села часто пользовалось водой из неблагоприятного источника, что в 2003 году привело к вспышке туляремии. После этого в селе были возобновлены работы по поиску подземных источников и проведению водопроводной сети. Однако, несмотря на это, полностью удовлетворить потребность в питьевой воде не удалось, т.к. питьевую воду население стало использовать и для орошения приусадебных участков. Анализируя ситуацию, эксперты НПО пришли к выводу, что имеющийся дебит воды может обеспечить потребности села при внедрении водомеров. Учитывая бедность населения села, НПО были налажены контакты с руководством управления “Армводоканал”, приобретены водомеры и бесплатно через администрацию села выданы населению. В настоящее же время с участием самого населения и бассейнового управления “Армводоканала” проходит установка водомеров в домохозяйствах, что позволит рационально и по назначению потреблять питьевую воду, снизятся ее потери, а для хозяйственных целей – полива и орошения будут использованы другие источники.

На основе принципа партнерства организация “Женщины Армении за здоровье и здоровую окружающую среду” смогла установить эффективный диалог с Гос.Комитетом водного хозяйства и Армводоканалом и добиться соглашения о долевом участии НПО, администрации села Айанист и вышеназванных организаций в восстановлении и достройке оросительного канала в этом селе. Управлением Армводоканала по просьбе нашей организации были разработаны предложения по улучшению водоснабжения сел Айанист и Дзорахбюр.

НПО Эко-клуб “Татан” (Ковчег) в 1999-2001 г.г. принял активное участие в реализации программы Правительства Республики Армения и Всемирного Банка “Всеобщая программа по управлению водными ресурсами Армении”. Эксперты организации изучили ход и результативность проекта Всемирного Банка по созданию «Союзов водопользователей», а также ход реализации требований нового Водного кодекса Республики Армения по выборам и основаниям “Союзов водопользователей” в местных общинах и “Объединения союзов водопользователей”. Был сделан главный вывод - “Союзы”, “Объединения” и их руководители в основном не выбираются водопользователями на местах, а назначаются по согласованию с вышестоящим руководством.

Именно это является основной причиной торможения развития сектора водопользования в местных общинах.

В рамках проекта "Водных разрешений» по предложению НПО у входов в здания управления местных общин установлены информационные стенды для населения по водным вопросам. Такой подход реализует предусмотренные национальным законодательством права водопользователей быть информированными обо всех намечаемых и осуществляемых действиях в сфере водопользования в их местности.

НПО «Тапан» проводил мониторинг реорганизации структур водоснабжения и восстановления систем водопроводов г. Еревана, участвовал в официальных встречах и совещаниях, в том числе и по вопросам тарифов на водоснабжение и канализацию. Представителей НПО беспокоит продолжающаяся практика последовательного и необоснованного поднятия тарифов за услуги водоснабжения под предлогом больших сметных затрат на восстановительные работы и бюджетной необходимости. Однако при высоких тарифах на услуги не обеспечивается подача воды 20-22 часа в сутки, для большей части водопользователей г. Еревана вода поступает по графику и не всегда регулярно.

Таджикистан

Неправительственные организации **Таджикистана** активно участвуют в решении проблем обеспечения населения качественной питьевой водой и в поддержке реализации цели 7 (задачи 9 и 10) Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ). В 2004-2005 гг. в рамках реализации ЦА инициативы по устойчивому развитию и при поддержке Регионального Экологического Центра ЦА и Комитета охраны окружающей среды г. Душанбе была разработана программа экологического управления (ЭУ) столицы Таджикистана на период до 2015 г. Она была выполнена неправительственной организацией «Фонд поддержки гражданских инициатив» в партнерстве с Администрацией города Душанбе. К разработке программы были привлечены независимые эксперты, а координация работ осуществлялась Координационным Советом, получившим статус и одобрение мэрии города Душанбе. В него вошли заинтересованные государственные ведомства, институты, общественные организации, научные работники, творческие люди, представители СМИ. Независимыми экспертами по водным проблемам города стали руководители кафедры водоснабжения и водоотведения Таджикского Технического Университета.

В рамках реализации проекта было проведено анкетирование, анализ которого показал, что при выборе экологических проблем города более 90% жителей столица назвали наиболее приоритетной «качество и обеспеченность населения питьевой водой». Зона охвата населения города Душанбе канализационными сетями в настоящее время составляет 75%. В последние годы в городе постоянно растет число объектов, не подключенных к централизованной системе канализации, что ведет к росту источников загрязнения. В основном это частные объекты общественного питания и торговли, новые индивидуальные застройки. Одной из причин загрязнения поверхностных источников является неполноценная очистка сточных вод и обработки осадка на выходе из канализационных очистных сооружений (КОС), и использованных вод предприятиями и организациями города Душанбе. Это ведет к загрязнению рек Кафирниган и Душанбинка, возникновению различного рода инфекционных заболеваний как в Душанбе, так и в населенных пунктах, расположенных ниже по течению.

При реализации проекта проблемы водоснабжения и водоотведения Душанбе были объединены в четыре основные группы:

- низкое качество питьевой воды из поверхностных источников,
- загрязнение территории города канализационными стоками,

- загрязнение города в результате неполного охвата пользователей централизованной системой канализации,
- загрязнение рек Душанбинка и Кафирниган как следствие неполноценной очистки сточных вод.

Были предложены следующие рекомендации по улучшению состояния в секторе водоснабжения и канализации города:

- создание базы данных неучтенных и несанкционированных источников загрязнения и присоединение их к городским канализационным сетям;
- осуществление замены изношенных участков труб (не менее 5 км труб в год) для ликвидации прорывов и протечек в канализационных сетях города, приобретение машин и механизмов для проведения профилактических работ;
- проведение поэтапной реабилитации очистных сооружений г. Душанбе с учетом того, чтобы сооружения механической очистки сточных вод на КОС обеспечивали эффект осветления воды более чем на 50% от существующего показателя, восстановление сооружений биологической очистки и доочистки приведут к достижению показателя БПК соответственно до 10-15 и 3-5 мг на литр сточных вод, на стадии обеззараживания показатели должны быть следующими: количество обеззараженных сточных вод – 295 тыс. м³ в сутки, содержание коли-индекса – не более 1000, азота аммонийного – 2 мг на литр осадков. При этом было рекомендовано довести до 120 т/сут. конечный выход переработанных осадков в виде высококачественных удобрений с влажностью порядка 50-60% и не содержащих яиц гельминтов и запаха;
- повышение уровня культуры населения при пользовании канализационными сетями, что является немаловажным фактором загрязнения водных ресурсов и вывода сетей из строя, с этой целью целесообразно проведение образовательных и информационных мероприятий с жителями и пересмотр системы штрафных санкций за нарушение правил эксплуатации сетей. Этот процесс может стать более эффективным при условии разработки официального документа - договора о взаимных обязательствах водопользователей и ГУП «Душанбеводоканал».

Основными задачами по реализации поставленной цели «Обеспечить население города Душанбе водой питьевого качества, соответствующего стандартам ГОСТ», определены:

- организация учета и контроля водопользования. Индикатором достижения этой задачи может стать количество установленных водомеров;
- проведение зонирования систем водоснабжения города для регулирования напора воды. Индикатор - давление воды в трубах, которое должно быть не меньше 2-4 атмосфер;
- замена устаревших внутридомовых систем водоснабжения. Индикатор - % замены устаревших труб от общего их количества;
- реабилитация (очистка, промывка, дезинфекция) водопроводных сетей от накопившихся осадков. Индикатор – количество восстановленных труб в месяц;

- поэтапная реабилитация очистных станций водопровода (напорного и самотечного), которая должна иметь конечный результат - соответствие качества подаваемой питьевой воды существующим стандартам (ГОСТ-2874-86).

Для решения проблем водоснабжения и водоотведения Душанбе было предложено введение системы экологических индикаторов, при помощи которых можно измерить и оценить реализацию запланированных целей и задач. Критериями выбора потенциальных экологических индикаторов стали их количественная измеримость, статистическая надежность и доступность проведения мониторинга реализации задач.

Беларусь

В Беларуси НПО «Эколайн» в рамках реализации проекта по созданию Местных Повесток 21 в малых населенных пунктах Беларуси содействовала вовлечению общественности в решение проблем доступа к качественной и безопасной питьевой воды в г.п.Туров Гомельской области. Проект выполнялся в партнерстве с НПО «Зеленая Библиотека» шведского г.Лунд. В Турове - небольшом населенном пункте, который находится в зоне, пострадавшей в результате аварии на Чернобыльской АЭС, многие годы существовала проблема высокого содержания железа в питьевой воде, что оказывало негативное влияние на состояние здоровья населения, особенно детского. Эксперты НПО вместе с врачами местной больницы провели разъяснительную работу среди жителей Турова. Жители городского поселка выбрали эту проблему одной из приоритетных и она была включена в разрабатываемую Местную Повестку 21-Туров. В ней был прописан пункт, о том, что все жители имеют равный доступ к экологически качественным продуктам питания и чистой питьевой воде. При поддержке НПО была создана инициативная группа жителей поселка, начавшая позитивный диалог с представителями органов местной власти. В результате поддержки мэром инициативы жителей г.п.Туров было принято решение о строительстве станции обезжелезивания, которая вошла в эксплуатацию в 2002 году. Это позволило обеспечить доступ населения к качественной и безопасной питьевой воде

Коалицией неправительственных организаций **Узбекистана** - Ассоциацией «За экологически чистую Фергану» (г. Фергана), «Логос» (г. Ташкент), «Союз защиты Арала и Амударьи» (г. Нукус) и «Зарафшан» (г. Самарканд) при финансовой поддержке Регионального Экологического Центра Центральной Азии выполняется проект «Обучение лидеров ассоциаций водопользователей (АВП) навыкам рационального водопользования и защиты их прав на участие в вододелении на бассейновом уровне». В Ферганской области имеется - 27 АВП, в Сырдарьинской области – 85 (на конец 2004 г. - 65 и 2005 г. - 20), в Ташкентской области - 54 (на конец 2004 г. –34, 2005 г. – 20), Самаркандской области пока – 13 (2005 г.), в Каракалпакистане (Нукус) – 107 (на конец 2004 г.). Всего в Узбекистане в настоящее время - 286 АВП.

В ходе работы экспертов НПО с руководителями АВП было выявлено наличие ряда проблем в их деятельности, которые были связаны с дефицитом информации о принимаемых правительством мерах и о новых законодательных актах и нормативных документах, недостаточной компетентностью в вопросах управления внутри- и межхозяйственными водными сетями, отсутствием представления о своих правах на участие в распределении воды на бассейновом уровне, новых технологиях водопотребления и планирования работы АВП.

Узбекская экоННО «Тоза - Сув» при финансовой поддержке «МильеКонтактк», Голландия осуществила проект «Сельской местности чистую питьевую воду» в селе Шахимарданобод Ферганского района Ферганской области, в котором свыше 4 тысяч жителей, которые не были обеспечены качественной питьевой водой, отвечающей нормативным требованиям. В рамках данного проекта было изучено состояние водопроводной сети в селе и определено количество водоразборных колонок, нуждающихся в ремонте. С жителями проводились беседы «Вода – это жизнь», «Вода и мы», «Соблюдение санитарно-гигиенических норм использования

воды» и т.п. В процессе бесед выяснялось отношение жителей к воде, и затем выбирались волонтеры из числа жителей села, которые проводили ремонтные работы, и те, кто после восстановления водопроводной сети будут охранять и беречь восстановленные колонки и краны. Были изданы и распространены в 250 семьях буклеты, разъясняющие, что необходимо бережно относиться к воде и к колонкам. Выполнение проекта позволило обеспечить жителям села к качественной питьевой воде и сформировало новое отношение к воде и ее рациональному использованию.

Казахстан

В Казахстане участие общественности в решении проблем водных ресурсов планируется в рамках нового проекта «Поддержка Министерства сельского хозяйства РК в создании и развитии кооперативов водопользователей», которые известны в мире как ассоциации водопользователей. Проект будет реализовываться по Программе ТАСИС Европейского Союза продолжительностью 24 месяца. Приватизация совхозов и колхозов привела к вакууму в сфере управления и эксплуатации ирригационными и дренажными системами. В результате этого наблюдается постоянное ухудшение их состояния. Для решения этой проблемы принятый Водный Кодекс Казахстана позволил водопользователям организовывать кооперативы водопользователей, которые бы отвечали за эксплуатацию и управление ирригационных систем. Но несмотря на существующее законодательство и поддержку Всемирного Банка и Азиатского Банка Развития, которые оказали некоторую поддержку Казахстану в создании кооперативов водопользователей, они все еще находятся в зачаточном состоянии и их деятельность пока не улучшила водопользование, имеется ряд важных вопросов, требующих своего разрешения. В связи с этим проект направлен на:

- развитие институционального потенциала Министерства сельского хозяйства по созданию и поддержке отделов поддержки кооперативов водопользователей на центральном и местном уровнях;
- улучшение правовых и регулятивных рамок для создания и развития кооперативов водопользователей;
- развитие и укрепление потенциала существующих кооперативов водопользователей, а также тех, которые будут создаваться в ходе реализации проекта.

Приведенные примеры успешной реализации проектов НПО, направленных на содействие процессу реформирования сектора водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА и вовлечение всех слоев населения в решение проблем водного сектора свидетельствуют о том, что и широкая общественность, и НПО реально участвуют в процессе реформирования и в дальнейшем могут быть отличными партнерами для государственных структур, органов местной власти, международных организаций.

ГЛАВА 7 ВАРИАНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОДОПРОВОДНОГО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ВЕКЦА

7.1. Краткое изложение

В странах ВЕКЦА водопроводно-канализационное хозяйство (ВКХ) хронически недофинансируется и в результате этого уже более двадцати лет находится в состоянии ухудшения. Для того чтобы переломить эту тенденцию и добиться выполнения принятых международным сообществом целей в области водоснабжения и санитарии (Цель развития тысячелетия 7, задача 10), необходимо выработать соответствующую политику и провести институциональные реформы, обеспечивающие финансовую устойчивость сектора. В последнее время в большинстве стран ВЕКЦА наблюдается рост ВВП и доходов населения, и это создает более благоприятную ситуацию для проведения указанных мер, нежели в 2000 г., когда состоялась Алматинская консультационная встреча на уровне министров.

В настоящее время от 50% до 90% выручки предприятий ВКХ генерируется за счет платежей потребителей; остальная часть средств поступает в основном из государственных бюджетов. Вместе с тем, этих средств недостаточно даже покрытия эксплуатационных затрат предприятий, не говоря уже о надлежащем обслуживании инфраструктуры и капитальных затратах. Во многих странах выручка предприятий ВКХ покрывает лишь 60% эксплуатационных затрат. Для того чтобы надлежащим образом поддерживать и обновлять существующую инфраструктуру (там, где это необходимо) требуется дополнительное финансирование в размере от 15 до 34 долларов США на душу населения. Для сравнения, фактический объем инвестиций в последние годы составлял всего лишь 2 – 4 доллара США на душу населения в год. По приблизительным оценкам, для достижения Целей развития тысячелетия в области водоснабжения и санитарии в целом потребуется около семи миллиардов евро – это примерно в два раза выше объема финансирования, имеющегося в настоящее время. В условиях нехватки средств большинству предприятий ВКХ региона приходится снижать уровень предоставляемых ими услуг, что позволяет им экономить на материальных затратах (например, на электроэнергии и химических реагентах для очистки воды), которые обходятся им весьма недешево. Далее, предприятия не могут обеспечить надлежащее обслуживание и ремонт своего оборудования, что еще более ускоряет износ инфраструктуры. Все это создает серьезные неблагоприятные последствия для здоровья населения и состояния окружающей среды, а также для экономического развития.

Для того чтобы переломить указанные тенденции, необходимо будет обеспечить выполнение некоторых предварительных условий, которые позволят успешно провести соответствующие реформы. Страны ВЕКЦА должны будут повысить операционную эффективность предприятий ВКХ, что приведет к снижению эксплуатационных затрат, а также мобилизовать все источники финансирования, максимально комплексно и эффективно использовать совокупность имеющихся источников финансирования, не допуская при этом вытеснения прочих источников. Ситуационные исследования, проведенные в регионе, показывают, что это осуществимо.

7.1.1 Важнейшие предварительные условия

Финансовые стратегии, о которых говорится ниже, могут быть выполнены только при условии повышения операционной эффективности предприятий ВКХ. Для снижения затрат необходимо заняться решением таких проблем как завышенная мощность инфраструктуры, энергоемкость оборудования, утечки и неучтенные расходы воды. На многих предприятиях ВКХ расходы на электроэнергию составляют 50 и более процентов всех затрат на производство (для сравнения, во

Франции стоимость всех расходных материалов и потребляемых ресурсов составляет менее 30 процентов от эксплуатационных затрат водопроводно-канализационного хозяйства). В иных случаях утечки и неучтенные расходы воды достигают 70 процентов, в то время как в соответствии с передовой международной практикой этот уровень не должен превышать 10 - 20 процентов.

Кроме того, муниципалитеты должны определять уровень оказываемых услуг и используемую технологию в зависимости от имеющихся финансовых ресурсов, из которых покрываются затраты. Возможно, это потребует непростых политических решений. Так, например, исследование, проведенное в Грузии, показало, что повышение качества услуг ВКХ и последующее приведение их в соответствие с Целями развития тысячелетия в финансовом отношении будет возможно только в том случае, если значительная часть населения будет получать воду из водоразборных колонок, а не из крана в собственных жилищах.

Разрабатывая национальные или региональные финансовые стратегии, центральные правительства могут дать предприятиям ВКХ серьезные стимулы к улучшениям. Все финансовые решения, в том числе в отношении инвестиций, а также техобслуживания и эксплуатации, должны основываться на среднесрочных финансовых планах и с учетом приоритетов, установленных для ВКХ соответствующими органами местного самоуправления. Такие планы должны быть интегрированы в более широкие, обязательные бюджетные программы, например, среднесрочные программы бюджетных расходов – как на национальном, так и на местном уровнях. Для создания указанных стимулов центральным правительствам следует направлять бюджетные средства на те проекты и тем муниципалитетам, которые внедрили подобные финансовые стратегии.

7.1.2 Платежи потребителей являются основным источником финансирования и должны использоваться в качестве одного из инструментов отраслевой политики

Оплата услуг потребителями была и будет наиболее важным источником финансирования. В некоторых странах ВЕКЦА можно еще довольно долго повышать тарифы до того, как будет достигнут предел приемлемости для потребителей. Требуется тщательная разработка правил и механизмов установления тарифов – это повысит эффективность потребления водных ресурсов и обеспечит в отношении ВКХ прозрачность и предсказуемость. Необходимо, чтобы уровни тарифов были экономически и социально обоснованными; тарифы должны быть такими, чтобы у предприятий ВКХ не было возможности злоупотреблять своим монопольным положением.

Существует обоснованное беспокойство относительно приемлемости стоимости услуг ВКХ для потребителей: социальный анализ, проведенный в отношении ряда стран ВЕКЦА, показал, что для 50% населения в некоторых случаях оплата услуг водоснабжения и канализации (ВиК) может составлять свыше 4% дохода домохозяйства, а при эмпирическом определении максимально приемлемого уровня расходов на ВиК это значение часто рассматривается как пороговое. Беднейшим группам населения в некоторых случаях, возможно, придется тратить на ВиК до 10% своего дохода. Однако проблему приемлемости нужно решать, а не использовать ее для того, чтобы оставлять тарифы на таком уровне, который подрывает финансовую устойчивость предприятий ВКХ. То есть, с одной стороны устанавливаемый уровень тарифов должен быть экономически обоснованным, и в этой связи можно обязать муниципалитеты покрывать из своих бюджетов разницу между суммой, достаточной для возмещения издержек производства и фактическим уровнем тарифов (практика показывает, что такой подход способствует созданию эффективных стимулов). С другой стороны, наряду с реформированием тарифной системы необходимо внедрять в странах ВЕКЦА адекватные механизмы социальной защиты.

Во многих странах такие механизмы уже существуют – либо в форме поддержки дохода, либо на основе перекрестного субсидирования тарифов. Тем не менее, в первом случае можно было бы повысить целевую направленность указанных мер – для этого следует усовершенствовать процедуры определения и проверки дохода домохозяйств и более тесно увязывать предоставляемые

льготы с реально существующими потребностями. При этих условиях меры социальной защиты позволят преодолеть сопротивление, которое проявляет население в отношении повышения тарифов, и будут способствовать появлению у предприятий ВКХ значительных объемов дополнительной выручки.

Во многих странах ОЭСР применяются тарифы, основанные на ступенчато-пропорциональной системе (тарифы на воду повышаются поступенчато, по мере увеличения уровня потребления, причем первый, минимальный, уровень потребления субсидируется). Такой подход является очень перспективным, однако внедрения этой системы требуется измерение расхода воды домохозяйствами, и поэтому в большинстве стран ВЕКЦА она, как правило, пока что малоприменима. Представляется, что она подходит для Армении, где результатом выполнения программы по улучшению ситуации с оплатой услуг ВиК стало то, что счетчики-водомеры установлены уже в 80% квартир в г. Ереване.

7.1.3 В странах ВЕКЦА бюджетные средства, в том числе средства центральных бюджетов, будут по-прежнему играть ключевую роль в финансировании ВКХ

Бюджетные средства являются вторым по величине источником финансирования ВКХ; в некоторых странах или регионах их доля может достигать 50 процентов. Моделирование с использованием FEASIBLE⁹⁹ показывает, что для повышения уровня услуг ВКХ и расширения зоны обслуживания (в том числе с целью достижения Целей развития тысячелетия в области водоснабжения и санитарии) необходимо будет серьезно увеличить объемы государственного финансирования, направляемого на инвестиции в водопроводно-канализационное хозяйство. Согласно результатам исследования, недавно проведенного в Грузии, для достижения ЦРТ в городских поселениях объемы бюджетного финансирования должны быть удвоены.

В условиях децентрализации ответственности за ВКХ муниципалитеты, в чьей собственности обычно находятся основные фонды ВКХ, не имеют финансовых возможностей, которые бы позволили им проводить указанные меры самостоятельно. В странах ОЭСР и во многих странах ВЕКЦА местные бюджеты в значительной степени (около 25 процентов в ОЭСР и до 50 процентов в ВЕКЦА) наполняются за счет трансфертов из центральных бюджетов. Таким образом, вопрос заключается в следующем: каким образом должны быть организованы эти трансферты, для того чтобы служить наиболее эффективному удовлетворению потребностей ВКХ? Опыт, накопленный в ОЭСР и странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), свидетельствует о том, что при организации таких трансфертов необходимо учитывать два важных фактора.

Во-первых, межбюджетные трансферты должны обеспечивать стабильные поступления, которые могут быть интегрированы в среднесрочные финансовые стратегии муниципалитетов. Применяемые в некоторых странах правила допускают серьезную корректировку объемов межбюджетных трансфертов – это создает неопределенность в отношении доходов бюджетов субнационального уровня и противоречит потребностям финансирования ВКХ, которое относится к числу капиталоемких отраслей и использует основные фонды с длительными сроками службы.

Во-вторых, процедуры должны способствовать достижению одной из двух целей:

- Это либо достижение национальных целей (например, обеспечение эффективной деятельности ВКХ), либо поддержка внедрения природоохранных или иных стандартов. Тогда средства выделяются на непостоянной основе, т. к. по достижении соответствующей цели трансферты должны быть прекращены. Одним из вариантов может быть целевое выделение средств; оно облегчает мониторинг их распределения и расходования.

⁹⁹ Модель FEASIBLE была совместно разработана Правительством Дании и ОЭСР в поддержку развития и внедрения финансовых стратегий для ВКХ.

- Либо муниципалитетам разрешается использовать полученные трансферты в соответствии с их собственными приоритетами. Такой вариант становится экономически обоснованным, как только у органов местного самоуправления появляется возможность разрабатывать и выполнять грамотные и реалистичные планы и полностью отвечать за их реализацию. Практика показала, что в таких обстоятельствах выделение общецелевых дотаций является наиболее гибкой и эффективной формой распределения бюджетных средств - в качестве примера можно указать на Фонд финансовой поддержки регионов в Российской Федерации.

Организованные по таким критериям, межбюджетные трансферты способствуют повышению финансовой устойчивости и кредитоспособности органов местного самоуправления, что в свою очередь приводит к постепенному снижению нагрузки на центральные бюджеты.

Кроме того, природоохранным ведомствам и органам местного самоуправления следует распределять свои бюджеты так, чтобы можно было эффективно использовать и другие источники финансирования. При прочих равных, цель должна заключаться в минимальном привлечении государственных средств и в максимальном использовании альтернативных источников финансирования. Если говорить о коммерчески перспективных проектах, то бюджетное финансирование не должно вытеснять финансирование со стороны частного сектора. Там, где это возможно, бюджетные средства - а также средства по займам от международных финансовых институтов (МФИ) - должны проводиться через коммерческие банки (либо дополняться средствами коммерческих банков); это будет способствовать укреплению местного потенциала финансирования капвложений в водопроводно-канализационное хозяйство.

7.1.4 Внешнее финансирование – небольшие объемы, но важный каталитический эффект

Еще одним потенциальным источником финансирования ВКХ в странах ВЕКЦА, хотя далеко не самым значительным, является *официальная помощь в целях развития* (ОПР). Объемы ОПР, направляемые в ВКХ стран ВЕКЦА начиная с 1990-х гг. находятся на неизменно низком уровне (50 – 100 миллионов евро в год). Обязательства, взятые на себя международным сообществом в рамках Декларации тысячелетия и так называемого «Монтеррейского консенсуса», в конечном счете могут привести к тому, что страны ВЕКЦА будут в большей степени пользоваться средствами ОПР. Действительно, в масштабе всего мира общие объемы ОПР в последние два года увеличились, однако что это может значить для ВКХ вообще или ВКХ стран ВЕКЦА в частности, пока остается неясным.

Финансирование со стороны МФИ в последние годы также представляло незначительную часть финансирования ВКХ стран ВЕКЦА, и часто оно концентрировалось в наиболее крупных городах. Тем не менее, все согласны в том, что проекты, финансируемые МФИ, имеют ценность и дают положительные результаты в том смысле, что часто их роль заключается в катализации процессов и демонстрации соответствующих преимуществ. Препятствия на этом пути в значительной степени связаны с нежеланием и/или неспособностью стран ВЕКЦА принимать на себя внешний долг.

Одна из важнейших задач заключается в расширении деятельности МФИ и организаций-доноров и распространении соответствующего положительного опыта. Повышение уровня координации между организациями-донорами и МФИ позволит избежать конкуренции и дублирования мероприятий. Концентрация на приоритетных вопросах, интегрированных во всесторонние стратегии, и систематическое укрепление местного потенциала, создающее возможности для подготовки и реализации проектов, будут способствовать более эффективному использованию этих ресурсов.

Что касается частного сектора, то в обозримом будущем он вряд ли станет важным источником финансирования ВКХ (об этом более подробно говорится в другом информационно-аналитическом документе, см. ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)5).

7.1.5 Заимствования на местном уровне – дополнительный финансовый инструмент

Заимствования – это средство решения проблем, относящихся к движению денежных средств и обуславливаемых величиной начальных капитальных затрат. Тем не менее, взятие денег в долг не является дополнительным *источником* финансирования, поскольку сумма долга и проценты по нему должны быть выплачены за счет оплаты услуг потребителями и местного и/или центрального бюджета. Кредиты МФИ представляются привлекательными в плане процентных ставок и сроков погашения, однако возникающие валютные риски могут быть весьма существенными. В большинстве стран с рыночной экономикой задолженность органов местного самоуправления в виде муниципальных облигаций и кредитов коммерческих банков является вполне нормальным компонентом финансовых стратегий для ВКХ. При условии грамотного управления такой задолженностью она дает доступ к рынку частных сбережений и снижает нагрузку как на центральный, так и на местные бюджеты. В странах ЦВЕ и странах ОЭСР она покрывает значительную долю капитальных затрат. В 2001 г. средний уровень задолженности местных органов власти в ЦВЕ составил 1,5% ВВП, а в ЕС – 5,6%.

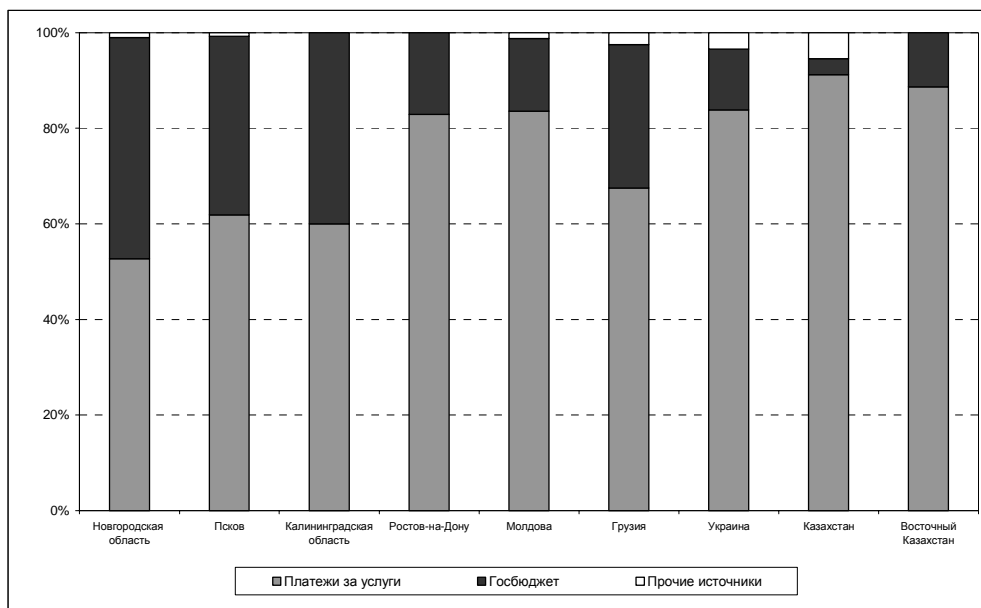
В большинстве стран ВЕКЦА заимствования на местных финансовых рынках и рынках капитала – это, скорее, дело будущего, однако в некоторых странах динамика процессов децентрализации, укрепление местного потенциала и общее улучшение экономических условий в последнее время повысили интерес к использованию заимствований на местном уровне как к одному из *инструментов* финансирования капиталовложений в ВКХ. Так, на Украине особо подчеркивается роль региональных кредитных рынков в финансировании городской природоохранной инфраструктуры (включая ВКХ). Серьезный потенциал развития таких рынков существует также в России и Казахстане.

7.2 Финансовая ситуация в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА

В странах ВЕКЦА важнейшим источником финансирования инфраструктуры ВКХ является оплата услуг потребителями. В Новгородской области (Россия) оно составляло около 50% , а в Казахстане – более 90% (Рис. 7.1). Оставшаяся часть средств направляется предприятиям ВКХ в основном из государственных бюджетов. Доля других источников – банковские кредиты, облигации, средства природоохранных фондов, иностранные гранты и займы – в сравнении с оплатой услуг потребителями и бюджетными средствами является незначительной.

Такое положение вещей отражает уровень, на который вышли реформы ВКХ – в частности, то, в какой мере была реализована политика в отношении возмещения издержек производства. Оно также свидетельствует о том, что у предприятий ВКХ недостаточный доступ к источникам заемного финансирования.

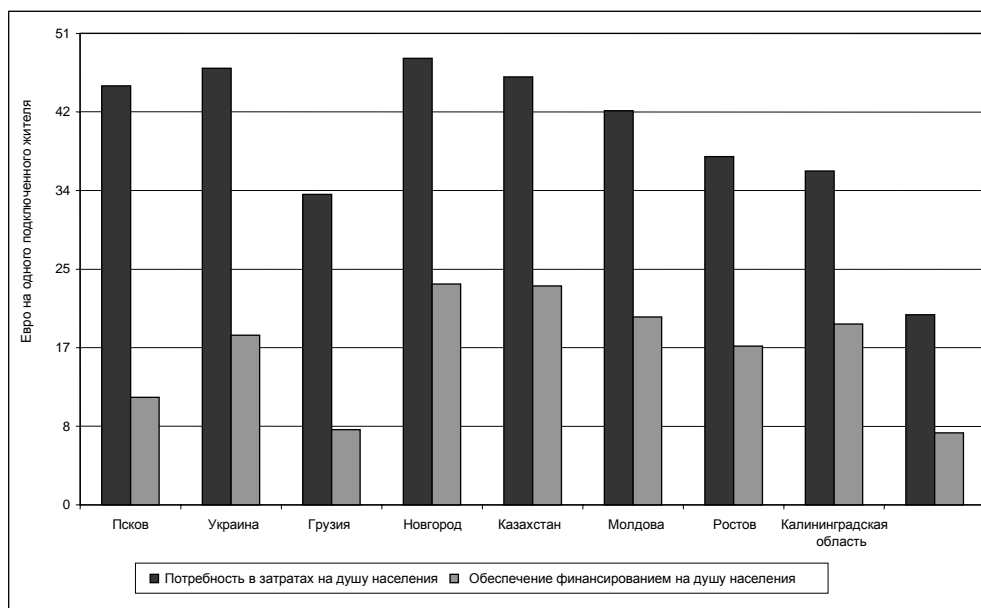
Рисунок 7.1: Источники финансирования предприятий ВКХ



Источник: ОЭСР(2003а).

Опыт реализации природоохранных финансовых стратегий (ПФС) в некоторых странах и регионах ВЕКЦА показал, что обычно имеющегося финансирования недостаточно для покрытия финансовых потребностей ВКХ. На Рис. 7.2 ниже сравнивается потребность в финансировании и обеспеченность им. Потребности в затратах оценивались в рамках базового сценария, по которому средства расходуются так (на эксплуатацию, техническое обслуживание и восстановление основных фондов), чтобы стоимость существующих основных фондов поддерживалась на одном уровне.

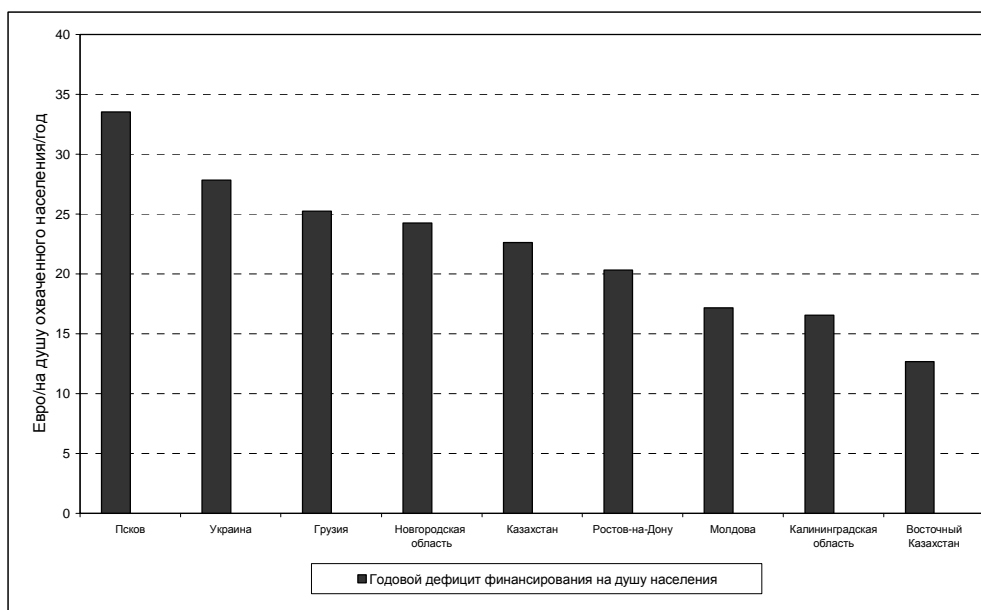
Рисунок 7.2: Потребность в финансировании затрат и обеспеченность финансированием, в евро, на одного подключенного жителя в первый год выполнения базового сценария



Источник: Расчеты по модели FEASIBLE, за исключением Калининградской области, для которой представлены вычисления по отдельной модели.

В отношении всех рассмотренных стран был сделан вывод о наличии существенного дефицита финансирования – даже если речь не идет о расширении инфраструктуры в будущем. В настоящее время имеется всего лишь около половины требуемого финансирования. В расчете на душу населения оцениваемые ежегодные потребности в дополнительном финансировании варьируются в зависимости от страны и региона – от 34 евро в Псковской области до приблизительно 15 евро в Восточно-Казахстанской области (Рис. 7.3). Обращает на себя внимание и значительный разброс указанных показателей внутри отдельных стран. В подтверждение этого можно сравнить отдельные российские регионы или оценки по Казахстану в целом и по Восточному Казахстану.

Рисунок 7.3: Дефицит финансирования (в евро) в расчете на одного подключенного жителя, в первый год выполнения базового сценария



Источник: Расчеты по модели FEASIBLE, за исключением Калининградской области, для которой представлены вычисления по отдельной модели.

Такой дефицит финансирования имеет далеко идущие последствия, поскольку он приводит к общему ухудшению инфраструктуры и снижению качества услуг ВиК. Кроме того, средства расходуются на срочный ремонт, а не на выполнение стратегически ориентированных инвестиционных планов. Капитальные вложения осуществляются редко и в основном при наступлении каких-либо чрезвычайных обстоятельств, т.е. акцент делается на ликвидации аварий, а не на профилактическом ремонте. К тому же капиталовложения не всегда соответствуют стратегической задаче, состоящей в повышении эффективности предприятий и устойчивом обеспечении услуг. Это еще более усугубляет ситуацию, которая и так, по сути дела, является порочным кругом – стоимость бездействия накладывается на изначально существующие проблемы. Нужно, впрочем, отметить, что несколько крупных городов уже приступили к выполнению программ модернизации основных фондов ВКХ, которые в большей степени преследуют стратегические цели. Как правило, такие программы выполняются с иностранной помощью.

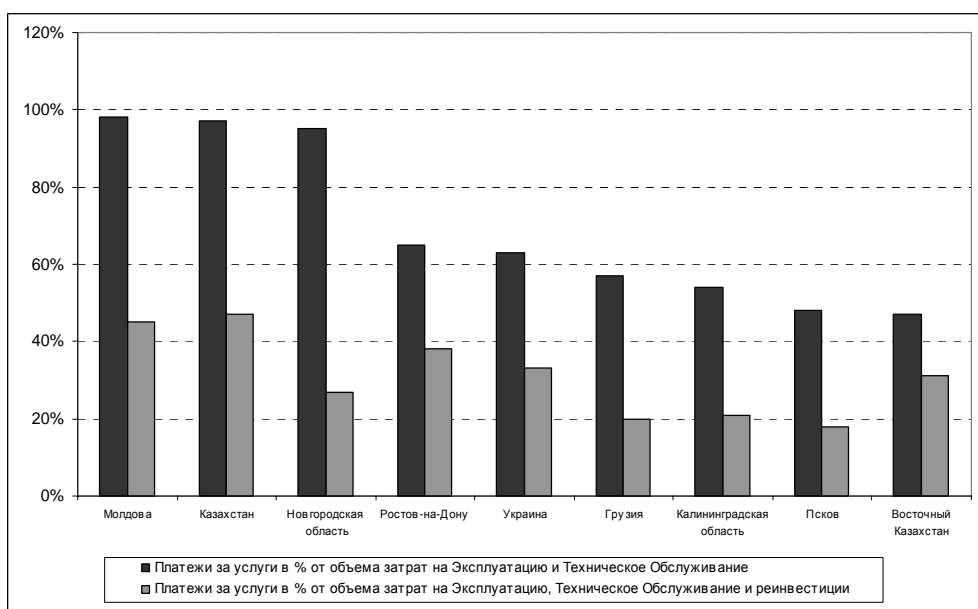
Для преодоления финансового дефицита необходимо существенное увеличение объема предоставляемого финансирования параллельно с осуществлением мер по сокращению затрат. Нужно заметить, однако, что для некоторых стран ВЕКЦА связанные с этим расходы обернутся весьма существенным финансовым бременем. На то, чтобы обеспечить полное покрытие расходов на эксплуатацию и поддержание одной только городской водохозяйственной инфраструктуры, действующей в настоящее время, Молдове, например, в год придется тратить 3,2% ее нынешнего ВВП, Грузии - 3,0% , Казахстану – 1,2%. Во всех случаях это предполагает двойное или тройное увеличение текущего уровня расходов на ВКХ. Если сравнить это с приблизительными оценками по странам ЦВЕ, являющимися кандидатам в ЕС, такое бремя расходов представляется весьма тяжелым. Так, по существующим оценкам, для того, чтобы обеспечить выполнение всего массива природоохранных директив Европейского Союза, Литве придется тратить от 1,0% своего ВВП в 2005 г. до 2,6% прогнозируемого ВВП в 2020 г. (DANCEE/Anderson and Semeniene, 2001). В эти цифры входят капвложения в годовом исчислении и расходы на эксплуатацию и содержание основных фондов в отношении всех природоохранных директив ЕС, включая директиву по

питьевой воде и директиву по очистке городских сточных вод. Аналогичная оценка относительного бремени расходов была проведена и по другим странам, ожидавшим вступления в ЕС, – например, по Чешской Республике (от 2,5% до 3,7% ВВП) и Польше (от 1,3% до 3,7% ВВП).

Дополнительные средства на эксплуатацию и самое необходимое обслуживание будут поступать из тех же источников финансирования, из которых они финансируются в настоящее время – т. е. практически речь идет исключительно об оплате услуг потребителями и средствах налогоплательщиков (бюджет). В этом отношении особенно выделяется оплата услуг потребителями, поскольку (как показано на Рис. 7.4) этому источнику поступлений, за счет которых осуществляются указанные расходы, нет никакой реалистичной альтернативы.

Во времена СССР услуги водоснабжения и канализации субсидировались различными способами – непосредственно из бюджетов и опосредованно, например, за счет предоставления электроэнергии по ценам ниже себестоимости. В течение последнего десятилетия повышение уровня оплаты услуг потребителями не соответствовало быстрому росту цен на факторы производства (например, на электроэнергию и химикаты, рынок которых был либерализован); оно также не смогло компенсировать сокращения бюджетных расходов. Во многих городах тарифы для потребителей даже не покрывают затрат на эксплуатацию остающейся, функционирующей лишь частично, инфраструктуры. Из обследованных стран и регионов только в Молдове и Новгородской области тарифы для потребителей, в среднем, позволяли бы почти полностью покрывать эксплуатационные затраты, хотя реально собираемые по тарифам средства нигде не превышают и половины расходов на эксплуатацию и содержание имеющейся инфраструктуры (Рис. 7.4). Некоторые различия наблюдаются и внутри отдельных стран. Так, в среднем по Казахстану тарифы почти полностью покрывали эксплуатационные затраты, однако в ВосточноКазахстанской области их хватало на покрытие только половины совокупной потребности в расходах на эксплуатацию и надлежащее содержание основных фондов.

Рисунок 7.4: Собираемая с потребителей плата за ВК в % от расходов, необходимых для надлежащей эксплуатации инфраструктуры (только в той ее части, которая используется) и поддержания нынешнего уровня услуг - в первый год выполнения базового сценария



Источник: Расчеты по модели FEASIBLE, за исключением Калининградской области, для которой представлены вычисления по отдельной модели.

Хотя поиск дополнительных ресурсов, необходимых для надлежащего финансирования ВКХ, безусловно, будет непростой задачей, следует заметить, что общий экономический подъем, который наблюдается в регионе ВЕКЦА в последние годы, а также обуславливаемое им укрепление государственных бюджетов и повышение доходов населения должны облегчить ее выполнение. Так, в последние четыре года реальные доходы домохозяйств выросли в регионе на 10 – 30%, и это создает позитивную динамику в отношении таких факторов как «готовность платить» и уровень приемлемости услуг для потребителей (Таблица 7.1). В период 1999 – 2002 годов рост доходов домохозяйств составил до 30%, и есть основания полагать, что эта тенденция продолжалась и в последующие годы.

Таблица 7.1: Рост ВВП и доходов населения в регионе ВЕКЦА

	Валовой внутренний продукт,		Доходы домохозяйств
	Реальный рост, в %% за период		Индекс 1999=100
	1997-2000	2001-2004	2002 ^a
Армения	17.5	29.6	113.2
Азербайджан	29.2	25.3	101.2
Беларусь	18.6	19.6	130.1
Грузия	8.0	21.4	..
Казахстан	10.7	23.8	..
Респ. Киргизия	11.6	11.7	104.8
Молдова	-7.8	18.4	..
Российская Федерация	10.8	17.0	114.1
Таджикистан	19.0	24.8	112.7
Туркменистан	47.3	33.6	..
Украина	3.6	22.6	129.7
Узбекистан	9.3	11.6	110.7

а) Данные по Украине и Узбекистану относятся к 2001 г.

Источник: МВФ, Межгосударственный статистический комитет СНГ.

Тем не менее, есть и ограничения. Очевидно, что в регионе ВЕКЦА ВКХ – не единственный коммунально-бытовой сектор, срочно нуждающийся в оздоровлении. За скудные ресурсы (бюджетные средства и средства населения) соревнуются сразу несколько инфраструктурных отраслей и социальных служб. По оценкам Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), в том случае, если тарифы на электричество будут установлены на уровне полного возмещения издержек производства, домохозяйствам с низким доходом придется тратить на электричество 11% от своего дохода, а не 5%, как в настоящее время (EBRD, 2004). Мероприятия по смягчению социальных последствий таких реформ создадут дополнительную нагрузку на государственные бюджеты, и поэтому нет уверенности в том, что доля доходов населения и бюджетных средств, которые могут быть направлены на поддержку ВКХ и оплату его услуг, может быть серьезно увеличена – даже если сохранится существующий тренд роста ВВП.

Еще одно ограничение связано с недостаточностью финансовых ресурсов во многих странах ВЕКЦА. На самом деле, в некоторых наиболее бедных странах ВЕКЦА, с учетом имеющегося первичного дефицита бюджета и прогнозируемых поступлений по программам оказания помощи, уровень государственного долга становится неприемлемым. В результате этого приостановлен ряд запланированных проектов МФИ в области водопроводно-канализационного хозяйства, поскольку нет возможности получить для них суверенные гарантии. Таким образом, даже при наличии экономически перспективных проектов не всегда есть возможность произвести заимствования, необходимые для покрытия больших начальных капитальных затрат.

7.3 Ликвидация дефицита финансирования – варианты политических решений

В сложившейся ситуации правительствам стран ВЕКЦА следует определить реалистичные задачи по оздоровлению ВКХ – с учетом имеющихся ресурсов. Даже поддержание текущего, очень низкого, уровня финансирования ВКХ потребует серьезных согласованных усилий. Проведенные страновые исследования показывают, что, в целом, при надлежащем стратегическом планировании капвложений и грамотном распределении ресурсов некоторые дополнительные задачи все же могут быть выполнены, особенно если иметь в виду Цели развития тысячелетия.

По сути, есть три варианта преодоления существующего в настоящее время дефицита финансирования:

- Снижение затрат через повышение эффективности. Эксплуатационные затраты и затраты на текущий ремонт и содержание основных фондов в настоящее время чрезмерно высоки из-за высокой энергоемкости оборудования, больших потерь воды в распределительных сетях и завышенной мощности инфраструктуры ВКХ - все это создает пространство для серьезного сокращения затрат. Следовательно, предприятия ВКХ должны соответствующим образом определять расходование весьма скудных средств, имеющихся у них на обслуживание инфраструктуры и на восстановление основных фондов, чтобы добиться такого сокращения затрат.
- Снижение затрат через приведение уровня оказываемых услуг в соответствие с имеющимися возможностями. Выбор технологий, особенно в контексте реабилитации и расширения инфраструктуры, должен основываться на реалистичных предпосылках относительно того, насколько устойчивой будет их эксплуатация;
- Повышение уровня финансирования, включая платежи потребителей, бюджетные средства и ОПП. В этой связи следует также рассмотреть возможность использования долговых инструментов. Хотя сами по себе заимствования не создают дополнительных источников финансирования (задолженность необходимо погашать), они дают пространство для маневра в плане финансирования инвестиций.

В дополнение к указанным мерам необходимо, чтобы имеющиеся ресурсы использовались наиболее эффективно, что в предыдущие годы далеко не всегда имело место. В отношении развития инфраструктуры ВКХ правительствам стран ВЕКЦА следует устанавливать реалистичные (т.е. финансово приемлемые) цели и разрабатывать проекты, обеспечивающие достижение этих целей способом, наиболее эффективным с точки зрения затрат.

Имеет значение и последовательность мероприятий в рамках реализации проектов, поскольку по мере выполнения некоторых проектов появляются дополнительные ресурсы или сокращаются чрезмерные затраты. Например, это происходит тогда, когда непосредственным результатом выполнения проекта становится улучшение качества услуг, предоставляемых населению, и, следовательно, у него повышается готовность платить за эти услуги.

Существуют разнообразные инструменты, используемые в процессе принятия решений по указанным вопросам. Одним из таких инструментов является модель FEASIBLE, совместно разработанная Правительством Дании и ОЭСР в поддержку принятия политических решений относительно разработки финансовых стратегий для ВКХ. Модель FEASIBLE дает методологическую базу, позволяющую определять средне- и долгосрочные стратегические цели в отношении природоохранной инфраструктуры и коммунальных услуг с учетом имеющегося финансирования. Подробное описание модели FEASIBLE представлено в Приложении 3.

7.3.1 Снижение затрат

а) Через повышение эффективности

Операционные показатели предприятий ВКХ в странах ВЕКЦА в настоящее время зачастую ниже международно-принятых стандартов. Так, если говорить об утечках, то в странах ОЭСР с их эффективно управляемыми предприятиями ВКХ они составляют 10 – 20% от объема производимой воды, в то время как в странах ВЕКЦА этот показатель нередко превышает 40%, а иногда достигает и 70%. Это означает, что воды производится и транспортируется гораздо больше, чем ее в конечном счете получает потребитель, и это отрицательно сказывается на величине текущих и капитальных затрат: мощность инфраструктуры оказывается чрезмерно завышенной и эксплуатационные затраты (как в абсолютном выражении, так и из расчета на 1 м³ проданной потребителям воды) также повышаются.

Подобным же образом, расход электроэнергии на 1 м³ произведенной воды часто значительно выше стандартов, принятых в странах ОЭСР, и затраты на электроэнергию представляют собой весьма существенную долю затрат на производство (в некоторых случаях до 50-70% суммарных издержек производства). Такая ситуация объясняется неэффективностью перекачивающего оборудования (насосов), которое в настоящее время используется в странах ВЕКЦА на предприятиях ВКХ, а также плохим проектированием систем водоснабжения, которые относятся еще к советскому периоду, когда электроэнергия фактически была бесплатной.

Во многих случаях операционная эффективность предприятий ВКХ может быть существенно повышена за счет малозатратных мер инвестиционного характера. Так, ереванский «Водоканал» добился 50-процентного сокращения энергопотребления благодаря ряду последовательных мероприятий, которые, в частности, включали реконструкцию распределительной сети и отключение избыточных насосных станций. Таким образом, при наличии у предприятий ВКХ достаточных денежных средств (и стимулов к повышению эффективности) можно сделать многое. Что касается ереванского «Водоканала», к работе которого на основе договора управления привлечен частный оператор, то в плановые показатели результативности, увязанные с финансовым стимулированием, были включено сокращение энергопотребления и утечек.

б) Через приведение уровня оказываемых услуг в соответствие с имеющимися возможностями

Во многих городах в странах ВЕКЦА высокие эксплуатационные затраты и недостаточность выручки приводят к прекращению эксплуатации инфраструктуры или неравномерной ее эксплуатации. Нередко из-за частых перебоев и низкого качества услуг работа предприятий ВКХ становится ненадежной; во многих городах вода подается в течение всего лишь нескольких часов в день, при этом она не проходит надлежащей обработки. В большинстве случаев сточные воды минуют очистные сооружения, либо производится только элементарная механическая очистка стоков, и даже бывает, что стоки не очищаются вовсе. Это позволяет предприятиям ВКХ сокращать свои эксплуатационные затраты и приводить их в соответствие с имеющейся выручкой за счет экономии электричества (эксплуатация насосных станций) и дорогостоящих химикатов (очистка сточных вод).

Наиболее серьезные последствия связаны с хроническим недостатком средств на надлежащее содержание инфраструктуры – т.е. на мелкий ремонт, замену изношенных частей, небольшой капитальный ремонт и необходимую реконструкцию. Очевидно, что при таком положении дел акценты с самого начала переносятся на аварийный ремонт (а не на профилактический), и с течением времени это приводит к тому, что основные фонды стремительно теряют свою экономическую стоимость, приходят в негодное состояние физически и, наконец, от них просто отказываются, они превращаются в заброшенные объекты. В некоторых случаях инфраструктура

ВКХ настолько изношена, что возникает серьезная угроза полного коллапса всей системы – если не будут предоставлены средства на ее поддержание и реабилитацию.

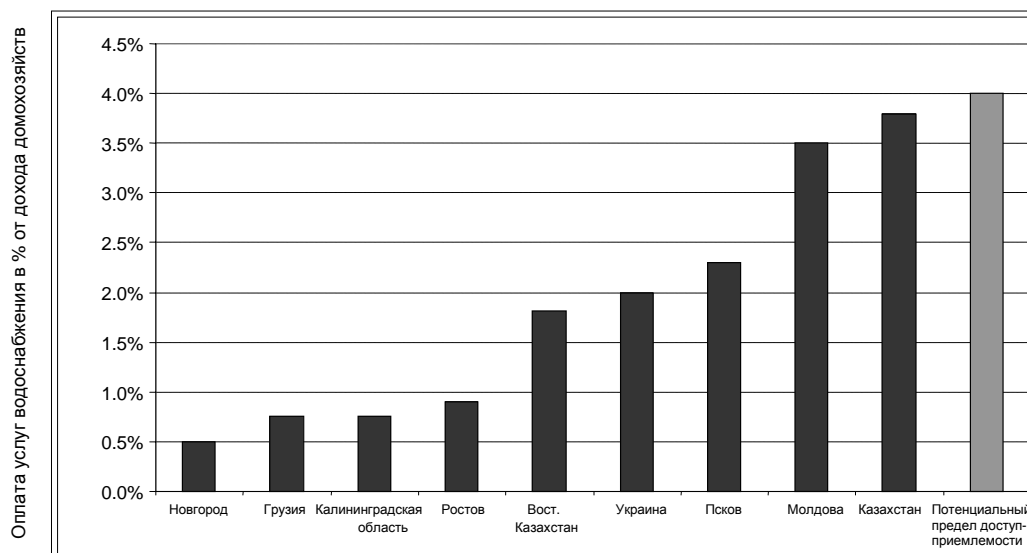
Поскольку в подавляющем большинстве стран ВЕКЦА качество работы предприятий ВКХ и без того низкое, дальнейшее снижение уровня услуг, в целом, является не только нереалистичной, но и политически нежелательной стратегией. Кроме того, она может оказаться самоубийственной и в финансовом отношении: при повышении тарифов и проведении крупных реформ будет трудно заручиться поддержкой общества, если параллельно с этим снижать качество предоставляемых услуг.

Тем не менее, разрабатывая финансовые стратегии для ВКХ, страны ВЕКЦА должны внимательно изучить возможность альтернативного уровня услуг и связанные с этим вопросы выбора технологий. Недавнее исследование, посвященное анализу возможных финансовых стратегий для городского ВКХ в Грузии, показало, что в плане расширения охвата населения услугами водоснабжения и возобновления поставки воды в домохозяйства, которые оказались отключенными от водоснабжения в результате ухудшения состояния инфраструктуры, уличные водоразборные колонки являются наиболее реалистичным в финансовом отношении вариантом. Хотя в политическом отношении выполнять такую программу, скорее всего, будет непросто, представляется, что это единственный вариант, который может себе позволить Грузия (OECD, 2005a).

7.3.2 Увеличение финансирования: оплата услуг потребителями

Моделирование различных вариантов увеличения финансирования для покрытия дефицита средств на эксплуатацию и содержание инфраструктуры ВКХ, показало, что в отношении этих статей затрат платежи потребителей являются единственным реалистичным долгосрочным источником финансирования. Представляется, что большинство домохозяйств способно платить больше, чем они платят сейчас. В некоторых из обследованных стран усредненная величина платы за услуги водоснабжения и канализации в процентах от среднего же дохода домохозяйств (0.5-2.5%) значительно ниже тех ориентировочных показателей, которые существуют в мире для стран с аналогичными уровнями доходов (как правило, это 3-5%). С другой стороны, в Казахстане (на уровне страны в целом) и Молдове это соотношение гораздо выше – там уровень оплаты услуг приближался к тому пределу, свыше которого население, вероятно, платить не сможет (Рис. 7.5).

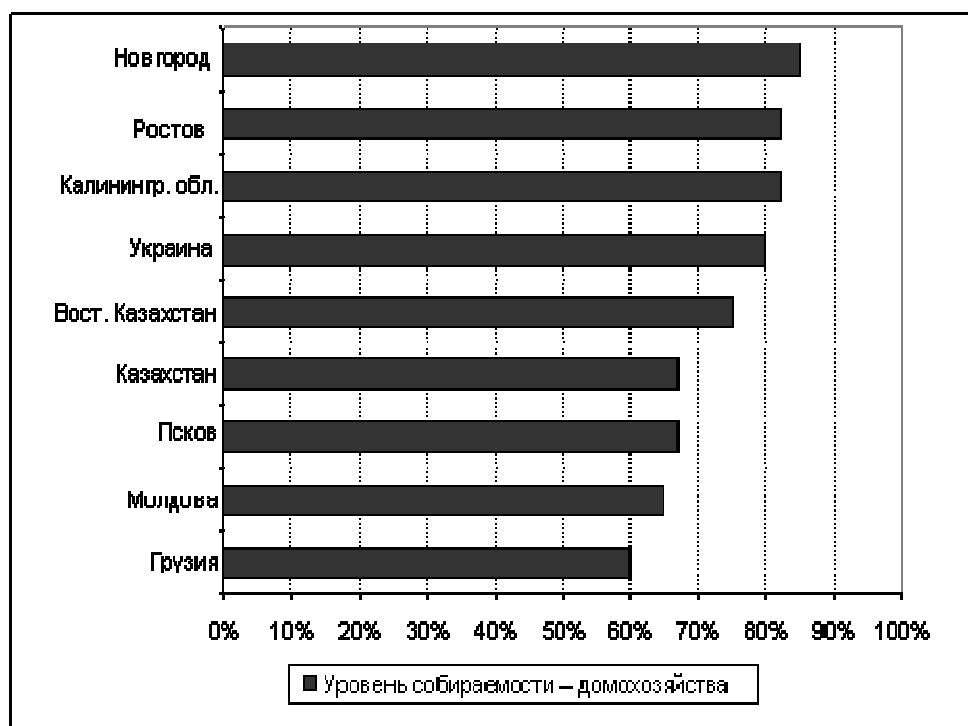
Рисунок 7.5: Начисленная плата за услуги водоснабжения и канализации в процентах от среднего дохода домохозяйств



Источник: Данные по отдельным странам собраны в рамках разработки природоохранных финансовых стратегий.

Еще одна широко распространенная проблема - низкая собираемость с домохозяйств причитающейся платы за ВиК. В некоторых странах средний уровень собираемости составляет всего лишь 60-70% от суммы выставленных счетов. Самые последние данные по Грузии указывают на то, что от населения собираемость была на уровне 34%. Опыт показывает, что повышение дисциплины плательщиков само по себе приводит к значительному увеличению дополнительных объемов финансирования (Рис. 7.6).

Рисунок 7.6: Собираемость платы за ВКХ с населения



Источник: Данные по отдельным странам собраны в рамках разработки природоохранных финансовых стратегий.

В большинстве стран ВЕКЦА главной формулой расчета тарифов для потребителей являются так называемые «плоские» тарифы, рассчитанные на основе «норм потребления». Тарифы для населения устанавливаются на неопределенный период и могут быть изменены в любое время, что ставит в состояние экономической неопределенности как предприятия ВКХ, так и самих потребителей. В то же время, по причинам политического характера, тарифы могут оставаться неизменными в течение трех лет и более, несмотря на резкий рост инфляции. В этом заключается одна из основных причин, объясняющих бедственное финансовое состояние предприятий ВКХ.

Поскольку в большинстве стран ответственность за инфраструктуру ВКХ была передана на местный уровень, основные регулирующие функции перешли к муниципалитетам, в том числе и в отношении установления тарифов. Несмотря на то очевидное обстоятельство, что существующий на местном уровне потенциал недостаточен для того, чтобы надлежащим образом решать эти сложные вопросы, лишь в нескольких странах ВЕКЦА (хотя их число и увеличивается) были разработаны единые правила установления тарифов, которыми при выполнении своих задач должны руководствоваться муниципалитеты. Принятие таких правил как можно большим количеством стран является важным предварительным условием того, чтобы платежи потребителей стали более существенным источником финансирования ВКХ.

Правила установления тарифов должны обеспечить прозрачность этого процесса и то, что его результаты будут в достаточной степени предсказуемыми (т.е. основанными на экономических, а не на политических соображениях). Эти правила должны также предусматривать включение в тарифы всех обоснованных затрат, в том числе регулярную корректировку тарифов в соответствии с ростом цен на основные факторы производства (в качестве примера см. Вставка 7.1 ниже). Такой подход требует четкой организации на институциональном уровне. Так, пытаясь получить кредит в размере 15 миллионов гривен (сроком на пять лет) на цели финансирования капвложений в инфраструктуру, городские власти Одессы произвели некоторые организационные изменения в

отношении учреждений, отвечающих за ВКХ. В частности, мэр Одессы не стал назначать директора водохозяйственного предприятия, и такая попытка городской администрации дистанцироваться от руководства предприятием ВКХ является для Украины довольно необычной. В конечном счете, одесское предприятие разработало тарифную программу, направленную на покрытие эксплуатационных затрат и расходов по обслуживанию задолженности, а также окупаемость капиталовложений.

Вставка 7.1: Установление тарифов и доступность услуг для потребителей в Познани, Польша

В Польше механизм установления тарифов разработан таким образом, чтобы минимизировать политические препятствия к их повышению. От предприятий ВКХ требуется подготовка «скользящих» долгосрочных планов развития, которые затрагивают все стороны их деятельности. Каждый год предприятия должны представлять такие планы, вместе со своими предложениями по корректировке тарифов, в городские советы (через мэра) – по меньшей мере за 70 дней до даты, когда такие изменения тарифов вступят в силу. Если совет соглашается с планом развития предприятия, а мэр убеждается в том, что предлагаемые изменения тарифов соответствуют национальному законодательству и необходимы для достижения запланированных результатов, наступает следующий этап, связанный с утверждением указанных изменений. Если совет не утверждает предлагаемые изменения тарифов в течение 45 дней, они утверждаются автоматически. В том же случае, если совет считает, что не все группы населения смогут платить по новым тарифам, он может принять решение о таком увеличении тарифов (для всех потребителей или некоторых групп), которое будет меньшим, чем предлагается предприятием ВКХ, однако при этом средства на субсидирование указанных потребителей будут браться из бюджета и переводиться на счет предприятия. В более общем смысле, поддержка, оказываемая малоимущим, осуществляется в рамках социального обеспечения и финансируется муниципалитетом. В последнее время познаньское водохозяйственное предприятие учредило небольшой фонд, цель создания которого – помощь малоимущим семьям, которые в результате повышения тарифов столкнулись с дополнительными затруднениями. Такой подход способствует тому, чтобы повышение тарифов было политически приемлемым.

Источник: Kayser T. (2005).

Вероятно, основным препятствием, мешающим проведению эффективной политики в области ценообразования, являются ее предполагаемые социальные и политические последствия. В странах ОЭСР инвестиции в инфраструктуру ВКХ в основном финансируются не столько потребителями, сколько налогоплательщиками. Хотя во многих странах ОЭСР и добились полного возмещения затрат производства, по-прежнему остаются страны, в которых плата, взимаемая с потребителей, ниже этого уровня. Кроме того, в странах, добившихся полного возмещения затрат, на это ушло несколько десятилетий, поэтому для большинства стран ВЕКЦА такая задача, вероятно, является слишком отдаленной по времени. Тем не менее, есть возможности для того, чтобы постепенно двигаться в этом направлении, обеспечивая при этом доступность услуг водоснабжения и канализации для малоимущих и социально незащищенных групп населения. По всей видимости, другой альтернативы просто нет: у правительств стран ВЕКЦА может не оказаться возможности копировать политику, осуществляемую в странах ОЭСР, где в качестве основного источника финансирования использовались средства налогоплательщиков (бюджет).

Препятствия на этом пути следующие: противодействие повышению тарифов на политическом уровне, недостаточный потенциал муниципалитетов в плане надлежащего финансового планирования и грамотного расчета тарифов, а также возможное сопротивление со стороны населения. Последний фактор, наряду с политическими последствиями, пожалуй, является главным препятствием к реформированию ценообразования в ВКХ.

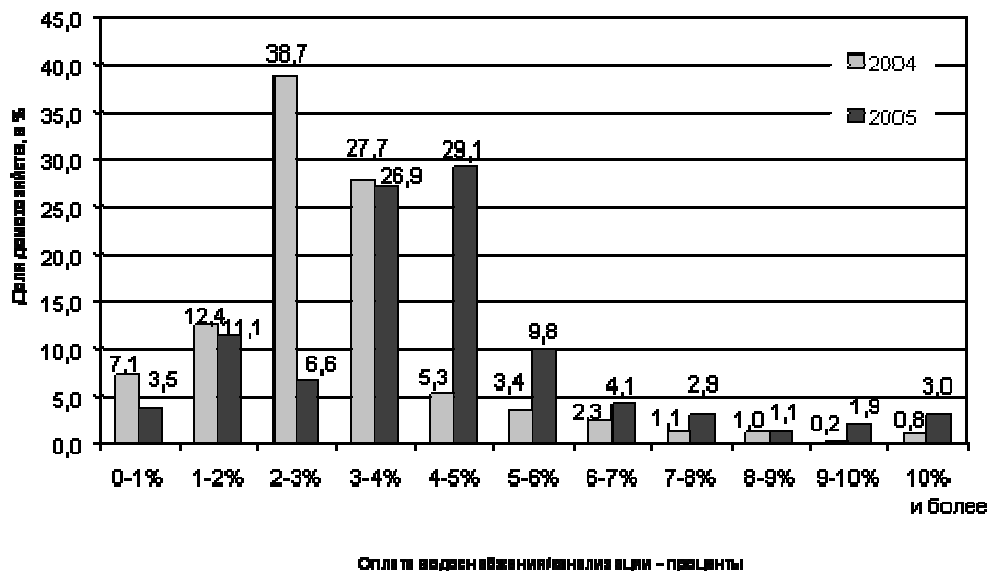
Без надлежащих услуг водоснабжения часто остаются малоимущие, которые в основном и страдают от недостаточного доступа к воде, низкого уровня услуг: плохого качества воды и ненадежного водоснабжения, а также от противоречащего санитарным нормам размещения сточных вод и бытовых отходов. Субсидии часто оправданы в том смысле, что благодаря им услуги водоснабжения остаются доступными для малоимущих, однако появляется все больше и больше указаний на то, что во многих случаях плохо выдерживается целевая направленность субсидий и они используются неэффективно. Вместо того, чтобы помогать малоимущим (жилища которых часто вообще не подключены к системам водоснабжения и канализации), такие субсидии нередко

помогают более обеспеченным людям, которые способны в полной мере оплачивать стоимость услуг ВК. Эффективность расходования бюджетных средств на инфраструктуру ВКХ была бы значительно выше, если бы субсидии были реструктурированы и стали более целевыми.

В странах ОЭСР плата за воду для большинства домохозяйств не создает серьезного бремени для семейного бюджета - обычно она составляет менее 1 процента дохода домохозяйства (OECD, 2003с), однако в странах ВЕКЦА эта доля может быть гораздо большей. При планировании инвестиционных проектов для инфраструктуры ВКХ международные финансовые институты часто ориентируются, в отношении предельных тарифов на воду, на 4–5 процентов от дохода домохозяйства. Тем не менее, в дополнение к этим оценкам требуется более детальный анализ тех последствий, которые планируемые уровни тарифов создадут для групп населения с различными доходами. Например, в среднем планируемые тарифы могут быть ниже 4 процентов от дохода домохозяйств, но для беднейших 25 процентов населения они могут составлять 5–20 процентов дохода. Будет нецелесообразно внедрять такую ценовую политику до принятия соответствующих мер, направленных на смягчение последствий повышения тарифов для этих групп населения.

Анализ социальных аспектов стратегического реформирования ВКХ в городе Хмельницкий на Украине показал следующее: если повысить тарифы на воду таким образом, чтобы возмещать эксплуатационные затраты, то более чем 40% населения придется платить за воду более 4% от своего дохода (OECD 2003b). Подобным же образом, в Ереване (Армения) при увеличении цен на воду до уровня, близкого к уровню полного возмещения расходов на эксплуатацию и обслуживание инфраструктуры ВКХ, 20% населения с наиболее низкими доходами придется платить около 8% от своего дохода и почти половине населения – свыше 4% от своего дохода (Рис. 7.7).

Рисунок 7.7: Распределение домохозяйств в Ереване по уровню расходов на оплату услуг водоснабжения и канализации в процентах от потребительских расходов домохозяйств, прогноз на 2004 и 2005 гг. (Сценарий 1)



Источник: ОЭСР/СРГ по реализации ПДООС (2004).

В странах ОЭСР был разработан целый ряд разнообразных подходов, направленных на смягчение или компенсацию последствий увеличения тарифов для малоимущих.

- Поддержка дохода.** Меры в поддержку дохода, направленные на компенсацию малоимущим семьям увеличения тарифов, когда оно оценивается как неприемлемо для них обременительное. Такая поддержка может быть прямо увязана с водопользованием – например, предоставляться в том случае, если сумма счета за воду превышает определенный процент дохода домохозяйства, либо рассчитываться таким образом, чтобы после оплаты счета сохранялся определенный уровень дохода в абсолютном выражении. Выплаты могут производиться либо непосредственно правительством водохозяйственному предприятию, либо на основе системы ваучеров. Помощь такого рода создает финансовую нагрузку на бюджет государства и снижает стимулы к сбережению воды. Другой вариант – меры по поддержке дохода малоимущих могут быть увязаны не с потреблением воды, а с уровнями дохода. Люди, получающие такую поддержку, сами решают, как с ней обходиться – тратить эти средства на воду или на другие товары и услуги. Таким образом, затраты ложатся на государство, а не на водохозяйственное предприятие. В сочетании с грамотно установленной платой за воду такой подход не поощряет ее избыточное потребление.
- Меры тарифного характера.** Структура тарифов может быть разработана таким образом, чтобы смягчить отрицательные последствия увеличения тарифов для малоимущих семей. Все большее количество стран ОЭСР перенимают этот подход, основанный на ступенчато-пропорциональной системе – оплачиваемая стоимость воды увязана с объемами ее потребления. Каждому уровню потребления или единице измерения соответствует своя стоимость, которая повышается по мере увеличения общего объема потребления воды. Начальный (минимальный) уровень потребления может быть бесплатным или оплачиваться по очень низкому тарифу, и это создает гарантии того, что у малоимущих всегда будет

доступ к минимально-необходимому объему услуг водоснабжения, который они получают бесплатно или по низкой цене. Система должна быть разработана так, чтобы учитывать количество человек в каждом домохозяйстве – тогда большие семьи не будут попадать в невыгодное положение. Эта система может иметь целью и полное возмещение затрат, для чего используется механизм перекрестных субсидий, когда за счет домохозяйств, в которых потребляется большое количество воды, субсидируются те, которые потребляют ее мало. Такая система может быть внедрена на уровне предприятия ВКХ и не требует ассигнований из центрального бюджета страны. Она также создает очень серьезные стимулы к сбережению воды и обеспечивает целевое субсидирование тех, кто потребляет мало воды, а не всех потребителей. Недостатком этой системы является необходимость измерения объема потребления воды с помощью счетчиков – это не только обуславливает высокие начальные затраты, но и иногда может вызвать недовольство в обществе.

- **Помощь с осуществлением платежей.** Во многих странах бытовых потребителей (население) не отключают от системы водоснабжения, даже если они не могут оплачивать счета за воду. Отчасти это объясняется тем, что пользование водой является необходимым условием достойной жизни, но также и высокими издержками, с которыми связано повторное подключение к водоснабжению. Во многих странах ОЭСР предприятия ВКХ в таких случаях начинают работать с потребителями: им объясняют, как можно снизить потребление воды, как планировать свои расходы таким образом, чтобы с короткими промежутками оплачивать счета за воду, дают консультации и помогают иным образом – цель заключается в том, чтобы у потребителей оставалась возможность пользоваться услугами водоснабжения, но при этом они оплачивали бы свои счета..

В странах ВЕКЦА наиболее широко распространенными подходами в отношении мер социальной защиты для малоимущих являются (i) применение сниженных тарифов к так называемым «льготникам» - привилегированным потребителям (например, инвалиды войны, нетрудоспособные, полицейские, судьи или пожарные) (тарифная мера) и/или (ii) предоставление жилищных субсидий (поддержка дохода).

Хотя среди тех, кто пользуется льготами, безусловно, есть и малоимущие, эти программы не направлены на помощь конкретно им и часто не оправданы ни с экономической, ни с социальной точки зрения. Даже при том, что такие программы становятся все большим и большим бременем для бюджета, отменить их не позволяет серьезное противодействие на социальном и политическом уровне. К настоящему времени всего лишь несколько стран (Армения, Казахстан и Молдова) предприняли радикальные шаги к отмене и преобразованию системы льгот – в первую очередь связанных с профессиональным статусом. В других странах (например, в Российской Федерации) реформы были направлены на монетизацию таких льгот с целью снижения стимулов к чрезмерному потреблению и включения этих субсидий в существующие механизмы поддержки дохода.¹⁰⁰

Правительства некоторых стран ВЕКЦА ввели целевые субсидии, направленные на поддержку дохода малоимущих. В Армении, Беларуси, Казахстане, Киргизской Республике, России и Украине действуют программы жилищных субсидий. В рамках этих программ центральные правительства предоставляют компенсацию по оплате жилья и коммунальных услуг (ЖКУ, включая водоснабжение) в тех случаях, когда расходы превышают определенный уровень совокупного

¹⁰⁰ Следует заметить, что в некоторых случаях сохранение «системы льгот и привилегий» для определенных категорий населения может быть оправданным. Если определенная социальная или профессиональная категория представляет собой достаточно надежный ориентир в том, что касается целевой помощи малоимущим, система льгот может быть даже предпочтительнее, нежели более сложные (и, соответственно, более дорогостоящие в административном отношении) подходы, связанные с проверкой материального положения. В каждом таком случае решения должны приниматься с учетом конкретных обстоятельств.

дохода домохозяйства (например, в Украине домохозяйства не должны платить за ЖКУ более 20% своего дохода, в России - более 22% , в Казахстане – более 30%). В 2001 г. в Украине 11% домохозяйств получали жилищные субсидии в летнее и 17% - в зимнее время, в среднем 100 долларов США в год. Для одиноких пенсионеров эта субсидия в среднем составляла 49.2% от их пенсии.

Одной из главных проблем в отношении мер, направленных на поддержку дохода, является эффективное обеспечение их целевой направленности. Так, в отношении национальной программы поддержки семьи в Армении, по которой – на основе проверки материального положения с использованием «балльной» системы - предоставляется помощь малоимущим семьям, было признано, что ее целевая направленность была очень неудовлетворительной. Поддержку дохода в той или иной степени получают семьи со всеми группами доходов - от 13% всех получателей помощи в самой низкой группы доходов до 6% в самой высокой (Таблица 2). Очевидно, что до тех пор, пока ее целевая направленность не станет более четкой, в отношении обеспечения доступа малоимущих к услугам водоснабжения программа поддержки доходов семьи будет в основном оставаться неэффективной.

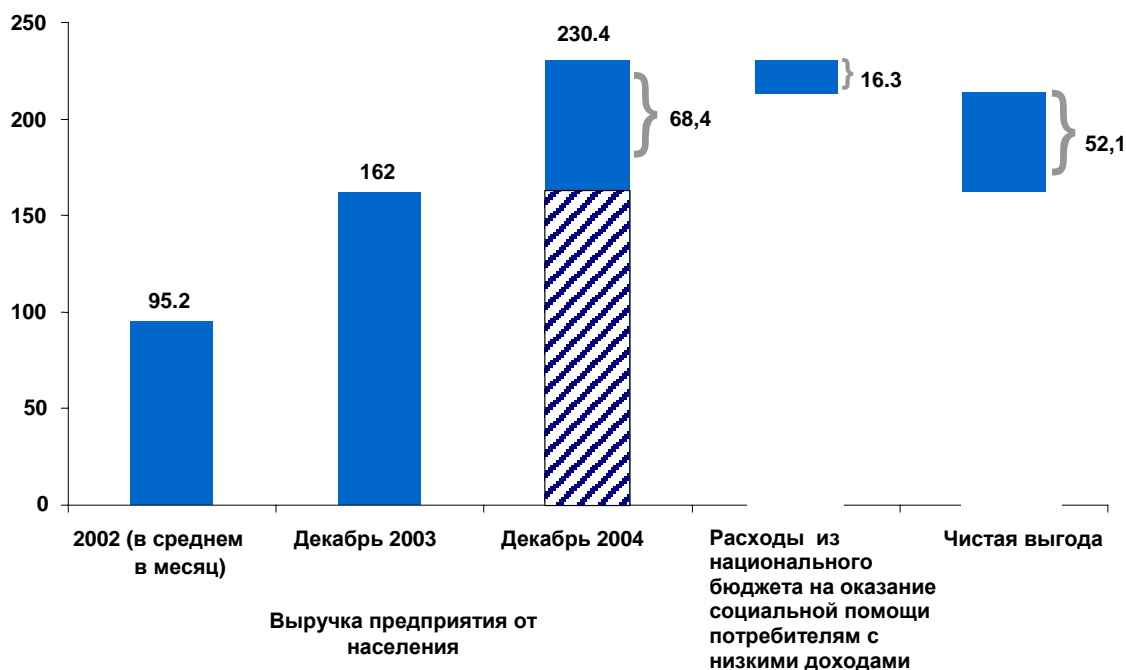
Таблица 7.2: Распределение получателей льгот по программе поддержки малоимущих семей по децильным группам по уровню дохода, Армения

Показатели	Децильные группы населения по среднему подушевому уровню расходов на потребление										Итого
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Домохозяйства, получающие семейное пособие	79	75	79	66	65	48	53	53	42	35	595
Доля получателей семейного пособия в данном дециле, в % от общего количества получателей	13,3	12,6	13,3	11,1	10,9	8,1	8,9	8,9	7,1	5,8	100,0
Доля суммы пособий в дециле, в % от общей суммы пособий	15,2	13,3	14,3	11,5	9,7	7,9	9,2	8,3	5,8	4,9	100,0

Источник: Национальная статистическая служба Республики Армения.

Жилищные субсидии на оплату коммунальных услуг, включая водоснабжение и канализацию, предоставляемые в форме поддержки дохода на основе проверки материального положения, способствуют значительной экономии бюджетных средств. Они позволяют направлять помощь тем, кто более всего в ней нуждается, не лишая при этом предприятия ВКХ их доходов, в том числе за счет оплаты услуг малоимущими. Если предположить, что повышение тарифов окажется социально приемлемым только в том случае, если малоимущие будут в достаточной степени защищены, тогда социальная защита может рассматриваться как один из инструментов, позволяющих генерировать дополнительную выручку для предприятий ВКХ. Анализ социальных факторов, проведенный в связи с деятельностью водохозяйственного сектора в Армении, показал, что даже в тех странах, где широко распространена бедность (как говорилось выше, при повышении тарифов более 50% населения для оплаты водоснабжения будут нуждаться в финансовой помощи), один доллар, вложенный в программы социальной защиты, для предприятий ВКХ может обернуться четырьмя долларами дополнительной выручки (Рис. 7.8).

Рисунок 7.8: Финансовые последствия двойного повышения тарифов на услуги водоснабжения/канализации Ереванским Водоканалом с точки зрения социального обеспечения (миллионы армянских драмов, в месяц)



Источник: Национальная статистическая служба Республики Армения.

7.3.3 Увеличение финансирования: роль центральных бюджетов

Как видно на Рис. 7.1 (выше), в странах ВЕКЦА государственные бюджеты остаются вторым по величине источником финансирования ВКХ, после платежей потребителей. Ситуационные исследования по отдельным странам подтверждают, что в обозримом будущем такое положение вещей сохранится. Можно было бы предположить, что в условиях децентрализации ВКХ основную роль будут играть местные бюджеты, однако на практике все не так однозначно.

Действительно, несмотря на разнообразие институциональных подходов в различных странах ВЕКЦА (см. Приложение 1), в большинстве из них ответственность за строительство и обслуживание городской природоохранной инфраструктуры передана на субнациональный уровень государственного управления (из этого правила есть и исключения – например, Армения и Таджикистан). Являясь собственниками инфраструктуры коммунального хозяйства, муниципалитеты отвечают за ее реабилитацию, модернизацию и развитие.

а) Недостаточная финансовая самостоятельность органов местного самоуправления

Передача ответственности должна быть подкреплена соответствующими ресурсами, которые позволяли бы местным и региональным органам управления выполнять передаваемые им функции, однако в странах ВЕКЦА у муниципалитетов, как правило, нет достаточных ресурсов для выполнения своих новых обязанностей. Они не обладают ни финансовой самостоятельностью, ни финансовой устойчивостью.

Для финансирования своих обязательств в отношении ВКХ муниципалитеты могут рассчитывать на три основных источника финансовых поступлений:

- Выручка от оплаты услуг потребителями. Стоимость услуг водоснабжения и канализации для населения является важным критерием, непосредственно определяющим кредитоспособность местных администраций. Действительно, по мнению специалистов финансовых институтов, общее отношение руководства муниципалитета к вопросам тарифов и их реформирования – это важнейший критерий, позволяющий оценить надежность муниципальных органов в плане погашения и обслуживания своих долговых обязательств. При этом, однако, полномочия по установлению тарифов переданы муниципалитетам всего лишь в нескольких странах. В Приложении 1 показано, что тарифная политика в значительной мере определяется национальными институтами: парламентами, центральными правительствами и антимонопольными комитетами.
- Местные налоги. В целом, в странах ВЕКЦА автономия органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере имеет весьма ограниченный характер. Это объясняется как слишком малым количеством инструментов фискальной политики, имеющихся в распоряжении местных органов власти, так и тем, что местные власти лишь в незначительной степени наделены правом их гибкого использования. Например, в Казахстане местные администрации не имеют права устанавливать налоговые ставки или определять налоговую базу – за исключением земельного налога. Кроме того, в странах ВЕКЦА налогоплательщики (население и предприятия) неравномерно распределены по территориям соответствующих стран, и ограничения на бюджетно-налоговую самостоятельность органов местного самоуправления определяются еще и тем соображением, что чрезмерная «эксплуатация» налоговой базы на местном уровне может противоречить общенациональным задачам и создавать проблемы в отношении распределения ресурсов. Разумеется, все это связано с более широкими вопросами налоговой реформы.
- Межбюджетные трансферты. Из таблицы ниже видно, что муниципалитеты по-прежнему в значительной степени зависят от трансфертов из центральных или региональных бюджетов. Данные, представленные в Таблице 7.3, подтверждают, что во многих странах ВЕКЦА центральные правительства вынуждены направлять в ВКХ субсидии на покрытие текущих и капитальных затрат. Однако, нужно осторожно подходить к анализу этих усредненных данных, поскольку они скрывают различия, которые существуют внутри отдельных стран:
 - В Российской Федерации - типичная трехуровневая бюджетная система: от государства трансферты поступают в бюджеты субъектов федерации, а из них – в местные бюджеты; трансферты из государственного бюджета составляют до 16% от доходов регионов (субъектов Федерации). При этом 43% своих доходов местные бюджеты получают из региональных бюджетов.
 - На Украине доля трансфертов в доходах местных бюджетов варьируется от 27% до 79%.

Таблица 7.3: Доходы органов местного самоуправления: в % по категориям

%	Налоги	Трансферты из гос. бюджета	Прочие поступления (международные организации, социальные поступления, иное)
Армения	29.8	41.1	29.1
Азербайджан	41.6	50.4	8.0
Беларусь	77.4	13.8	8.8
Грузия	83.8	14.5	1.7
Казахстан	72.8	26.0	1.2
Республика Киргизия	35.8	53.1	11.1
Молдова	57.7	29.8	12.5
Российская Федерация	61.0	16.9	22.0
Таджикистан	71.5	24.5	4.0
Туркменистан	нет данных	нет данных	нет данных
Украина	62.4	29.5	8.1
Узбекистан	нет данных	нет данных	нет данных

Источник: МВФ (2004).

Такая финансовая ситуация в целом соответствует положению дел в других странах. В странах ЦВЕ в доходах органов местного самоуправления значительную долю составляют трансферты от центральных правительств. В ЦВЕ доходы местных бюджетов (53% от совокупных доходов органов местного самоуправления) в основном образуются за счет налогов, которые распределяются между местным и центральным бюджетами (в первую очередь это налог на доходы и НДС). Значительную часть поступлений в местные бюджеты составляют межбюджетные трансферты (в странах ЦВЕ – 25%).

Такая ситуация приводит к тому, что в странах ВЕКЦА органам местного самоуправления часто приходится увязывать свои планы по развитию инфраструктуры и бюджеты капиталовложений с национальными/региональными планами и бюджетами. Из-за этого стратегическое планирование и инвестиции на местном уровне попадают в зависимость от политики, проводимой на национальном/региональном уровне; и возникает риск того, что местные инвестиционные планы не будут выполнены из-за дефицита средств. Ситуация еще более усугубляется, когда выделение центральными правительствами дотаций и субсидий происходит по процедурам, отличным от тех, которые бы соответствовали потребностям ВКХ.

б) Несовершенство межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты – это инструмент, который может использоваться центральным правительством для повышения эффективности и контроля за государственными расходами на субнациональном уровне, а также для создания стимулов к большей согласованности социально-экономической политики, проводимой на национальном и местном уровнях. В странах ВЕКЦА этот механизм в основном используется для того, чтобы закрывать финансовый разрыв между стоимостью мероприятий, осуществляемых на местном уровне (в том числе в коммунальной сфере), и доходами, которые местные органы власти получают из имеющихся у них источников. Опыт стран, недавно присоединившихся к ЕС, подтверждает, что в течение переходного периода межбюджетные трансферты являются одним из основных факторов, определяющих взаимоотношения между различными уровнями государственного управления, и одним из главных источников финансирования для местных администраций.

Межбюджетные трансферты могут осуществляться в различных формах и на различных условиях, в зависимости от институционального контекста и конкретных политических целей. В общем, можно выделить два различных типа трансфертов – они играют разную роль в плане вопросов стимулирования и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления:

- *Трансферты общего назначения* (нецелевые) оставляют субнациональным органам управления право использовать их по своему усмотрению, позволяющее им организовывать работу на местах наиболее эффективным образом. Часто считается, что они в наибольшей степени отвечают принципам справедливости, тогда как целевые трансферты часто содержат в себе элемент перераспределения.
- В защиту *целевых трансфертов* говорится, что они способствуют «интернализации экстерналий» (например, средства могут выделяться целевым образом на очистку сточных вод в муниципалитетах, находящихся выше по течению реки, которые являются источником загрязнения, распространяющегося вниз по течению). Такие дотации широко используются для минимизации риска расходования средств в недостаточных объемах в тех секторах, в которых возможен значительный «эффект переливания через край/разлива» (*spill-over effects*, *англ.* – когда что-либо оказывает влияние и за пределами данного сектора - широко разливается – *прим ред.*), или для обеспечения минимальных стандартов в отношении конкретных услуг. Вместе с тем, предоставление целевых трансфертов может также способствовать *перерасходованию* средств при невысокой экономической эффективности затрат. Особенно это касается тех случаев, когда:
 - объемы финансирования устанавливаются на уровне более высоком, чем тот, который эффективно обеспечивает «эффект переливания через край»;
 - выделение целевых трансфертов создает серьезные стимулы к расходованию средств в заданных секторах;
 - целевые трансферты предоставляются без указания плановых показателей результативности, или тогда, когда определение минимально необходимого уровня расходов с целью обеспечения того или иного качества коммунальных услуг представляется крайне затруднительным;
 - они рассчитываются исходя из *фактически произведенных* расходов, а не из предварительно установленных *нормативных* расходов (как это делается, например, в Чешской Республике и Польше), что ослабляет стимулы к экономии бюджетных средств.

В результате в странах ОЭСР наметилась тенденция в сторону бюджетных трансфертов общего назначения, которые дают органам местного самоуправления больше самостоятельности и, в принципе, должны способствовать повышению экономической эффективности с точки зрения затрат.

Система межбюджетных трансфертов направлена на выполнение целого ряда задач, поэтому очень важно то, как она организована – ведь эти задачи не должны противоречить друг другу. В Таблице 7.4 ниже приводится сводная информация о соответствии используемых принципов и механизмов определенным целям. При составлении таблицы учитывался опыт, накопленный в разных странах мира.

Таблица 7.4: Система межбюджетных трансфертов: принципы и наилучшая практика

Назначение трансферта	Механизмы	Чего следует избегать
Сокращение дефицита бюджета	Перераспределение ответственности Пересмотр налогов Общая налоговая база (облагаемая по разным ставкам в пользу разных уровней бюджетной системы – ред.)	Разовые дотации для покрытия дефицита бюджета Распределение доходов по тем или иным налогам (каждый раз по новым правилам – ред.)
Сокращение бюджетных диспропорций между регионами	Нецелевые «выравнивающие» дотации, величина которых (на душу населения – ред.) не зависит от налоговых возможностей получателя	Распределение общих налоговых доходов между бюджетами на основе учета множества факторов
Компенсация за положительные внешние эффекты	Нецелевые трансферты, величина которых пропорциональна величине соответствующего положительного внешнего эффекта	
Обеспечение минимальных национальных стандартов	«Блочные» трансферты, выделяемые с условием достижения требуемых стандартов и доступности соответствующих услуг, где величина трансферта (на душу населения – ред.) не зависит от величины дефицита средств на достижение этих стандартов	Целевые трансферты, ограниченные лишь условиями расходования средств Разовые трансферты
Влияние на выбор местных приоритетов в тех случаях, когда задача является высокоприоритетной на национальном уровне, но низкоприоритетной на местном	Нецелевые трансферты, величина которых, предпочтительно, обратно пропорциональна налоговым возможностям получателя	Разовые трансферты
Стабилизация	Субсидии на капитальные вложения, при условии, что получатель имеет финансовую возможность в последующем самостоятельно содержать и эксплуатировать объект	Стабилизационные дотации без обязательства получателя в последующем самостоятельно содержать и эксплуатировать объект

Источник: Shah (1994, 2004).

Как правило, в странах ВЦЕ центральные правительства используют трансферты общего назначения (за исключением Чешской Республики, Литвы и Латвии). В регионе ВЕКЦА в каждой стране разработан определенный набор инструментов, которые используются для перераспределения бюджетных средств с центрального на местный уровень (см. Вставку ниже).

Вставка 7.2: Механизмы, используемые для осуществления межбюджетных трансфертов в некоторых странах ВЕКЦА

В Российской Федерации финансовая поддержка, оказываемая органам публичной власти субнационального уровня, разделяется на два вида, которые служат различным целям – постоянно оказываемая текущая помощь и софинансирование капитальных вложений. Финансовая помощь предоставляется правительством в виде дотаций¹⁰¹, субвенций¹⁰², субсидий¹⁰³ и иной безвозвратной передачи средств, а также бюджетных ссуд.

В Армении межбюджетные трансферты включают дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, трансферты общего назначения и «блочные» трансферты (целевого и нецелевого назначения), а также иные поступления из других источников (помощь/гранты от армянской диаспоры, международных организаций, органов самоуправления других стран).

На Украине система межбюджетных трансфертов включает дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности¹⁰⁴, субвенции (межбюджетные трансферты целевого назначения, предоставляемые в соответствии с процедурами, установленными тем органом, который принимает решение о предоставлении субвенций), иные трансферты.

Источник: ОЭСР (2006).

Эти инструменты различны как по своему значению, так и по широте и условиям применения. В этом смысле наиболее всего выделяется Армения, где дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности составляют до 91% от совокупного объема трансфертов (данные на 2003 г.); при этом 94% ресурсов, направленных из центрального бюджета, использовались на покрытие текущих расходов. На Украине трансферты общего назначения (дотации) составляют около 55% от совокупного объема трансфертов, а доля субвенций в 2004 г. была ниже 45%. В Российской Федерации доля целевых трансфертов (субвенций и субсидий) в структуре доходов местных бюджетов в течение 2002-2004 гг. заметно повысилась, что стало следствием благотворных изменений в федеральной бюджетной политике, которая направлена на то, чтобы федеральные мандаты были в большей степени обеспечены средствами за счет целевых ассигнований.

Опыт показывает, что в условиях стран ВЕКЦА трансферты общего назначения (обычно в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности) могут иметь негативные экономические и финансовые последствия. В частности, становится возможным увеличение расходов из местных бюджетов в отсутствие дополнительных налоговых поступлений - органы местного самоуправления не имеют стимулов к расширению своей собственной налоговой базы и, следовательно, к созданию благоприятных условий для развития экономики на своей территории.

¹⁰¹ Дотация – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Глава 6).

¹⁰² Субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования целевых расходов (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Глава 6).

¹⁰³ Субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Глава 6).

¹⁰⁴ Межбюджетные трансферты, предоставляемые с целью выравнивания доходов местных бюджетов (на душу населения); они могут приводить к негативным последствиям там, где прогнозируемые поступления превышают прогнозируемые расходы.

Вставка 7.3: Некоторые проблемы, связанные с трансфертами общего назначения

В Украине активная политика по выравниванию местных бюджетов привела к снижению уровня собираемости налогов в экономически сильных регионах, что, в свою очередь, позволило им сократить объем средств, передаваемых в центральный бюджет, и даже дало им право на получение «выравнивающих» дотаций. Такая ситуация не способствует улучшению экономической ситуации и в более слабых регионах; их доля в ВВП сокращается.

В Казахстане в 1999 г. была проведена реформа нормативно-законодательной базы, определяющей систему межбюджетных трансфертов. Бюджетные «излишки» теперь изымаются у экономически более сильных областей и передаются, в форме субвенций, тем областям, которые не могут обеспечить покрытие своих потребностей за счет собственных источников доходов, имеющихся у них в соответствии с законодательством. Расчет производится на основе нормативно установленного объема бюджетных расходов, которая вычитается из предполагаемых доходов области. К сожалению, *оценка доходов нередко является завышенной, а расходов – заниженной*, поэтому предполагаемый объем изымаемых средств часто оказывается чрезмерным. Критики этой системы утверждают, что нормы, на которые она ориентируется, экономически плохо обоснованы, и что она не способствует эффективному расходованию бюджетных средств на местном уровне.

Трансферты настолько велики, что у органов местного самоуправления снижаются стимулы к увеличению доходов своего бюджета, повышению собираемости налогов и иных обязательных платежей и расширению налоговой базы. То, что этот механизм не создает стимулов к повышению эффективности, подтверждается тем фактом, что каждый год одни и те же области являются или донорами, или получателями дотаций. Кроме того, хотя эта система, в принципе, и основана на установленных нормах бюджетных расходов, она часто корректируется и в целом *не является ни предсказуемой, ни прозрачной*. В результате органы местного самоуправления испытывают большую неопределенность в том, что касается доходной части их бюджетов.

Источник: ОЭСР (2006).

В последнее время некоторые страны ВЕКЦА пересмотрели условия осуществления межбюджетных трансфертов. Они попытались усовершенствовать механизмы выдачи «выравнивающих» дотаций, а также начали осуществлять другие меры, создающие стимулы к повышению эффективности и в экономическом отношении, и в отношении расходования бюджетных средств:

- Использование экономических, демографических и географических статистических данных (а не статистических данных по налоговым поступлениям) в качестве основы для оценки потенциала наполняемости региональных и местных бюджетов и оценки необходимых расходов и потребности в дотациях, направляемых на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (Российская Федерация);
- Определение приоритетов и процедур рассмотрения предложений со стороны регионов (так, в 2005 г. на Украине были приняты процедуры, определяющие распределение средств на «социально-экономическое развитие регионов, предотвращение аварий и техногенных катастроф в жилищно-коммунальном хозяйстве и на других объектах коммунальной собственности, а также выполнение инвестиционных проектов»);
- Распределение средств между региональными правительствами на конкурсной основе. В Российской Федерации региональные правительства, заинтересованные в получении средств из Фонда реформирования региональных финансов, должны представить заявку с требуемой информацией; эта информация позволяет оценить уровень финансового управления в регионе, региональную программу реформирования финансов и план использования субсидии.
- Внедрение таких механизмов осуществления трансфертов, которые позволяют направлять средства непосредственно на инвестиционные проекты (см. Вставку ниже).

Вставка 7.4: Целевые трансферты, направляемые на финансирование инвестиционных проектов

В Российской Федерации Фонд регионального развития распределяет целевые ресурсы в поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру. Фонд выдает региональным правительствам субсидии для совместного финансирования инвестиций в проекты, осуществляемые на региональном или муниципальном уровне. Для этого используется федеральный список целевых программ регионального развития. Он был пересмотрен в 2003 г. и сейчас включает такую задачу как выравнивание социально-экономического развития российских регионов (2002-2010 гг. и до 2015 гг.). Региональным правительствам предлагается подавать свои заявки. Цель заключается в том, чтобы отобрать значимые проекты, которые особо нуждаются в федеральной поддержке, хорошо подготовлены и действительно могут способствовать выравниванию темпов развития регионов.

В Украине, начиная с 2003 г., местные бюджеты получают из центрального бюджета субвенции на выполнение инвестиционных проектов. Идея заключается в том, чтобы решать социально-экономические проблемы, с которыми в своем развитии сталкиваются регионы, посредством финансирования инвестиционных проектов по строительству и модернизации производственных и непроизводственных объектов, в том числе в сфере ВКХ. На основе предложений народных депутатов составлен список таких объектов. Предпочтение отдается тем муниципалитетам, средний годовой уровень расходов которых на поддержание объектов государственного имущества находится ниже определенного уровня. С 2004 г. эти субвенции предоставляются на условиях со-финансирования из местных бюджетов. Они представляют собой небольшую часть межбюджетных трансфертов (1,9% в 2003 г. и 2,9% в 2004 г.), причем около 10% средств идет на проекты в ВКХ.

Источник: ОЭСР, Исследование межбюджетных трансфертов в некоторых странах ВЕКЦА, готовится к публикации.

Развитие системы целевых субсидий (как это иллюстрируется реформированием в последние годы системы межбюджетных трансфертов в Украине и в Российской Федерации) отражает намерение центральных - или региональных - правительств направлять бюджетные средства в программы и проекты, отвечающие общенациональным целям, и соответствующим образом контролировать их использование. В этом смысле главная задача заключается в том, чтобы разработать в отношении субнациональных правительств такие механизмы финансирования, которые бы учитывали местные потребности, не препятствовали повышению эффективности и не противоречили общенациональным приоритетам в области распределения ресурсов.

в) Принципы осуществления межбюджетных трансфертов в странах ВЕКЦА

Исследования по отдельным странам ОЭСР и анализ положения дел в странах ВЕКЦА указывают на то, что значение межбюджетных трансфертов в плане эффективности, бюджетно-налоговой дисциплины и справедливого распределения благ в большой степени зависит от того, на каких принципах основана эта система. Они существенно различаются от страны к стране, но в каждом случае необходимо учитывать и политические задачи, и конкретные институциональные условия.

Разумеется, обеспечение потребностей ВКХ – не единственная цель, с которой разрабатываются эти механизмы, но очевидно, что их действие будет непосредственно влиять на положение дел в данном секторе. Если говорить о странах ВЕКЦА, то в отношении ВКХ система межбюджетных трансфертов должна учитывать следующие задачи:

- Обеспечение органов местного самоуправления достаточными объемами финансирования. В странах ВЕКЦА государство в обозримом будущем будет оставаться одним из основных источников финансирования ВКХ, особенно что касается капитальных затрат. Этого тем более требуют Цели развития тысячелетия – для их достижения необходимы инвестиции, которые не могут быть осуществлены исключительно за счет платежей потребителей или из иных источников. Можно использовать альтернативные варианты распределения средств из центрального бюджета. Так, в Украине и в Казахстане из центральных бюджетов выделяются средства на субсидирование капвложений на местном уровне – речь идет об оказании муниципалитетам и предприятиям ВКХ финансовой поддержки с целью осуществления инвестиций, направленных на предотвращение аварий и повышение эффективности инфраструктуры. Впрочем, в обеих этих странах указанные фонды составляют лишь очень малую долю требуемых средств.

- Обеспечение устойчивых поступлений, которые могут быть использованы в рамках реализации масштабных финансовых стратегий. Это требование становится тем более важным, если местные администрации планируют делать заимствования - их кредитоспособность в определенной мере будет зависеть от того, смогут ли они генерировать стабильные поступления (см. раздел ниже). Подобным же образом, центральным правительствам следует прилагать усилия к выполнению своих обязательств перед предприятиями ВКХ – в первую очередь это возобновление компенсационных выплат по социальным программам, которые выполняются с участием предприятий ВКХ (например, льготные тарифы для определенных категорий населения).
- Контроль за тем, чтобы средства не отвлекались от первоначальных проектов; при этом должна сохраняться самостоятельность органов местного самоуправления по выделению ресурсов на приоритетные инвестиционные проекты в ВКХ. С одной стороны, следует сохранять за органами местного самоуправления право определения приоритетов с учетом местных условий; с другой стороны, необходимо, чтобы передаваемые на местный уровень средства расходовались в соответствии с задачами, установленными на общенациональном уровне. Эти два фактора должны быть соответствующим образом сбалансированы. В тех случаях, когда приоритеты местных администраций представляются нечеткими и непоследовательными и создаются условия для коррупции, трансферты общего назначения (нецелевые) вряд ли будут наиболее подходящим способом перераспределения средств с центрального на местный уровень.

7.3.4 Увеличение финансирования: официальная помощь в целях развития и другие источники

За исключением нескольких самых бедных стран, основными источниками финансирования ВКХ будут внутренние, а не внешние ресурсы. Тем не менее, внешнее финансирование, будь то на льготных (например, в виде грантов или кредитов с низкими процентами) или обычных, коммерческих условиях (кредиты МФИ) может играть важную роль, заключающуюся в катализации процессов и демонстрации соответствующих преимуществ. Внешнее финансирование может использоваться для поддержки реформирования ВКХ в финансовом и управленческом отношениях, для укрепления потенциала и внедрения подходов, соответствующих международно-принятым процедурам и стандартам в области ведения хозяйственной деятельности и дисциплины. Оно также способствует более эффективному использованию средств из других источников, включая частный сектор и финансовые рынки. С другой стороны, нельзя допустить вытеснения внутренних источников финансирования, усугубления зависимости от субсидий или ослабления стимулов к проведению необходимых реформ.

Если мы хотим добиться достижения целей, принятых международным сообществом в отношении водохозяйственного сектора,¹⁰⁵ объемы Официальной помощи в целях развития (ОПР) должны быть существенно увеличены (согласно Доклада Камдессю – по меньшей мере вдвое). Необходимость увеличивать объемы ОПР была признана и на Международной конференции «Финансирование для развития», прошедшей 18–22 марта 2002 г. в г. Монтеррей, Мексика.¹⁰⁶ В рамках так называемого «Монтеррейского консенсуса» было образовано новое международное партнерство, задача которого заключается в достижении принятых на международном уровне целей развития, включая Цели развития тысячелетия. Если говорить вкратце, в обмен на увеличение

¹⁰⁵ Задача 10 Цели развития тысячелетия 7 формулируется следующим образом: «к 2015 г. сократить вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и базовым (элементарным) условиям санитарии».

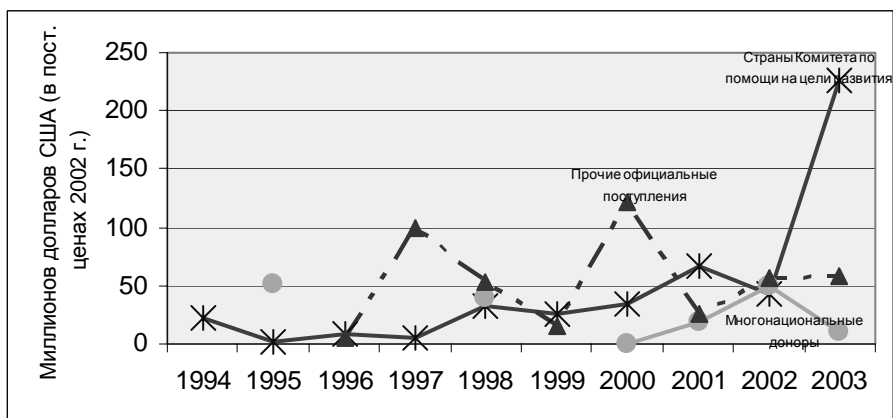
¹⁰⁶ В отношении «Финансирования для развития» см. сайт Экономического и социального совета ООН: <http://www.un.org/esa/ffd>.

объемов международного финансирования развивающиеся страны приняли на себя обязательство проводить серьезные и продуманные экономические реформы, добиваться эффективного управления и большей мобилизации внутренних финансовых ресурсов.

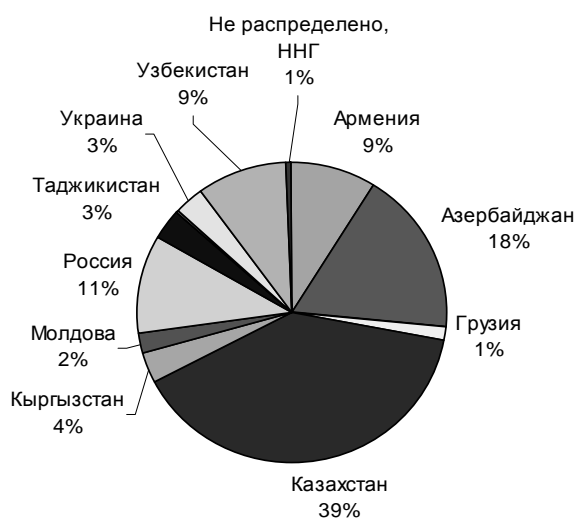
Данные ОЭСР показывают, что в течение последних 10 лет объемы ОПР для водного сектора в регионе ВЕКЦА повышались, хотя и не очень значительно (Рис. 7.9). Вместе с тем, в основном (2/3) она направляется всего лишь в три страны (Казахстан, Азербайджан и Армения). В то же время в абсолютном отношении ОПР для водного сектора находится на очень низком уровне – в среднем от 50 до 100 миллионов евро в год (см. также Приложение 1). На фоне финансовых потребностей по достижению Целей развития тысячелетия в ВКХ стран ВЕКЦА (а потребности оцениваются в 7 миллиардов евро в год) (COWI, 2004) эти объемы нельзя не признать более чем скромными. Таким образом, в отношении ВКХ ОПР будет и дальше оставаться не столь значительным источником финансирования, даже если в будущем ее уровень заметно повысится.

Какими бы ни были объемы ОПР, можно еще много сделать для того, чтобы повысить ее эффективность и уровень координации доноров. В настоящее время некоторые доноры постепенно отказываются от финансирования конкретных водохозяйственных проектов и направляют свои усилия на создание финансово устойчивых механизмов финансирования на местном уровне. Кроме того, более широко используется финансирование в привязке к результатам, т. е. акцент делается на том, в какой мере достигнуты цели развития: например, главное – это не количество закупленных труб или насосов, а то, как увеличилось количество подключений. Многие организации-доноры также работают над тем, чтобы усилить ту составляющую своей деятельности, которая направлена на поддержку малоимущих; например, речь идет о том, чтобы найти возможности финансирования, компенсирующие недостаточную способность потребителей оплачивать услуги при увеличении тарифов.

Рисунок 7.9: Двусторонняя и многосторонняя ОПР для ВКХ в странах ВЕКЦА, ежегодные обязательства, в миллионах долларов США (в ценах 2002)



Географическое распределение ОПР/ОП, поступившей в сектор водоснабжения и канализации в 1994-2003 гг.



Примечания:

1. Иные официальные поступления: транзакции, осуществляемые государственным сектором со странами из списка получателей помощи, которые не соответствуют критериям ОПР или Официальной помощи (ОП) – либо потому что они, в целом, не направлены на развитие, либо потому что они имеют грант-компонент менее 25 процентов.
2. Пики на графике объясняются тремя крупными проектами: неэкспортные кредиты МБРР в 1997 и 2000 гг. в сумме \$75 млн. и \$122 млн. Узбекистану и России; кредит в \$169 млн. Японского банка международного сотрудничества (JBIC) Казахстану на оздоровление систем водоснабжения и станций очистки сточных вод, 2003 г.

Обычные, коммерческие, кредиты МФИ для развивающихся стран являются важным источником долгосрочного инвестиционного капитала; обычно они предоставляются на условиях, более благоприятных, чем те, которые предлагаются на внутренних финансовых рынках и рынках капитала (это могут быть более низкие процентные ставки и/или более продолжительные сроки возврата кредитов). В частности, кредиты Всемирного банка и региональных банков развития для муниципалитетов и водохозяйственных предприятий могут стать весьма важным источником финансирования, однако существует ряд серьезных препятствий, которые мешают их более широкому использованию.

Во-первых, часто просто не хватает проектов, приемлемых для банков, т. е. таких, в отношении которых у МФИ есть достаточная уверенность в возврате кредита. Причинами этого может быть недостаточно хорошо проведенная подготовка проекта или то, что риски, связываемые с предлагаемыми проектами, слишком высоки. Кроме того, часто МФИ требуются проекты с высокой стоимостью (например, не менее 10 миллионов долларов США), иначе транзакционные издержки окажутся для них неоправданными. Впрочем, в некоторых случаях это препятствие можно обойти за счет объединения нескольких проектов, общая стоимость которых будет превышать минимально приемлемый для МФИ уровень.

Что касается правительств, то они могут не хотеть (или быть не в состоянии) брать займы. Долги надо отдавать, обычно либо из средств бюджета, либо за счет платежей потребителей, и большинство МФИ требуют от правительств предоставления суверенных гарантий в обеспечение того, что кредиты действительно будут возвращены. Может быть так, что правительства не хотят или не могут брать на себя такие дополнительные финансовые обязательства. Если долг той или иной страны слишком велик и при этом она получает помощь от Международного валютного фонда, последний может наложить запрет на возникновение у такой страны дополнительной задолженности. Некоторые МФИ, в частности, Европейский банк реконструкции и развития, уполномочены на выдачу кредитов на основе субсуверенных гарантий – например, от имени муниципалитета. Хотя такой подход и является более гибким, требования в отношении того, чтобы доказать, что кредит будет возвращен, не менее жесткие, чем в случае суверенных гарантий.

Кредиты должны быть возвращены МФИ в иностранной валюте, например, долларах США. При этом выручка, за счет которой погашается кредит, поступает в местной валюте. Если местная валюта девальвируется в отношении той валюты, в которой должен быть погашен кредит, это может стать причиной внезапного и весьма серьезного увеличения запланированных выплат в погашение кредита, что создаст непредвиденную нагрузку на бюджет, который, возможно, и без того испытывает дефицит. Компенсировать валютные риски можно с помощью гарантий, но они также не являются бесплатными. Следуя рекомендациям, содержащимся в Докладе Камдессю, МФИ предприняли ряд мер к более эффективному использованию гарантийных инструментов (см. Winpenny 2004), а ЕБРР начал предоставлять кредиты в Российской Федерации в местной валюте.

Доноры взаимодействуют с МФИ в направлении того, чтобы кредиты стали более доступными для развивающихся стран. Обычно это имеет форму поддержки в виде грантов, которые помогают подготовить приемлемые для банков проекты, добиться смягчения условий кредита или, например, укрепить потенциал предприятия так, чтобы оно смогло эффективно распорядиться кредитом. Такой орган как Комитет по подготовке проектов как раз и был создан именно с этой целью; в основе его работы - сетевое взаимодействие доноров и МФИ, которые сообща добиваются более быстрой подготовки и целевого использования кредитов МФИ через предоставление помощи в виде грантов (сайт Комитета по подготовке проектов).

7.4 Заимствования на местном уровне как дополнительный компонент финансовых стратегий

В странах ОЭСР основная часть финансирования капвложений в ВКХ обеспечивается финансовым сектором (это банки, корпоративный долговой рынок и фондовый рынок). В странах ВЦЕ местные органы власти также осуществляют заимствования: в 2001 г. объем их задолженности в среднем составил 1,5% ВВП (в ЕС – 5,6%). За последние десять лет, в течение которых осуществлялся переход к рыночной экономике, ни одна из стран ВЕКЦА не смогла развить свои финансовые рынки до такого уровня, который бы обеспечил доступ к долгосрочным заемным ресурсам для финансирования инвестиций в ВКХ по приемлемым ценам.

В рамках процесса фискальной децентрализации необходимо устранить политические и институциональные препятствия, не позволяющие отечественному финансовому сектору играть более существенную роль в финансировании природоохранных проектов. В частности, органы местного самоуправления должны иметь право на заимствования; кроме того, следует способствовать развитию институтов, действующих на рынке долгосрочных сбережений (страховые компании, банки), и надлежащим образом регулировать их портфели, в том числе в отношении того, какую долю средств они могут направлять на нужды органов местного самоуправления. Возможно, странам ВЕКЦА следует перенять опыт других регионов мира и на его основе добиваться того, чтобы местные финансовые рынки и рынки капитала играли более серьезную роль в финансировании природоохранной инфраструктуры.

Анализ существующих данных показывает, что в странах ВЕКЦА высокие процентные ставки отнюдь не являются основным фактором, ограничивающим доступ к долговому финансированию природоохранных инвестиций. Возможности финансирования ВКХ и иной природоохранной инфраструктуры не ограничиваются только государственным сектором. В этой связи был проведен анализ того, насколько возможно использовать для этого сбережения населения – посредством выхода на рынок частных финансовых ресурсов и рынок капитала. Ситуационные исследования по Казахстану, Российской Федерации и Украине позволили выявить основные препятствия к использованию местных финансовых рынков для финансирования природоохранной инфраструктуры и подготовить рекомендации по их устранению.

7.4.1 Для стран ВЕКЦА заимствования на местном уровне являются необходимым финансовым инструментом

Соображения, которые высказываются в данном разделе, основываются на следующей предпосылке: более широкое использование рыночного кредита для финансирования природоохранной инфраструктуры на местах и необходимо, и желательно. Если мы пытаемся добиться роста инвестиций, для их финансирования крайне важно получить доступ к средствам, находящимся на рынке частных сбережений. Какая-то часть этого финансирования может поступать в виде прямых частных инвестиций в муниципальные природоохранные объекты, например, водораспределительные системы или водоочистные станции, хотя следует отметить, что до настоящего времени данные по частным инвестициям в ВКХ в странах ВЕКЦА нельзя было назвать обнадеживающими. Таким образом, заимствования, совершаемые органами публичной власти или предприятиями ВКХ либо непосредственно на рынке капиталов, либо через финансовые институты-посредники (например, банки или специальные фонды по развитию инфраструктуры), вероятно, будут наиболее важным механизмом, обеспечивающим доступ к частным сбережениям.

В результате проведенной децентрализации основная нагрузка в отношении инвестиций была перенесена с бюджета государства на местные бюджеты. Таким образом, если говорить о кредитной системе, необходимой для финансирования инвестиций в городскую природоохранную инфраструктуру, то ее функции переходят к местным кредитным рынкам, заемщиками на которых

будут органы публичной власти субнационального уровня или муниципальные предприятия. Роль хорошо организованного местного кредитного рынка будет заключаться в обеспечении устойчивого доступа к национальному (и, возможно, международному) рынку сбережений; за счет этих средств будут кредитоваться, с целью инвестирования в городскую природоохранную инфраструктуру, соответствующие местные организации – разумеется, при условии их платежеспособности. Учитывая, что городские природоохранные службы (будь это водоснабжение или очистка сточных вод), как правило, являются весьма капиталоемкими и используют основные фонды с длительными сроками службы, способность генерировать долгосрочные кредитные средства будет одним из важнейших условий успешного функционирования местного кредитного рынка.

Разумеется, заимствования, производимые органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями или частными операторами, не является самоцелью. МФИ, наряду с другими международными организациями, неоднократно указывали на то, что чрезмерные заимствования на субнациональном уровне могут иметь дестабилизирующие последствия для управления государственными финансами (МВФ, 2003). В 1990-х годах в большинстве стран ВЕКЦА имели место кризисы, связанные с задолженностью на субнациональном уровне и возникшие, среди прочего, в результате чрезмерных, нерегулируемых заимствований на местном уровне, причем они часто делались для покрытия дефицита по текущим операциям, а не на капитальные затраты. Это служит веским подтверждением того, что функции местной кредитной системы заключаются в обеспечении финансирования капиталовложений, что позволяет заемщикам добросовестно погасить задолженность за счет текущей выручки.

Роль заимствований на местном уровне еще более увеличивается в новых условиях (экономический рост, развитие национальных финансовых систем в некоторых странах, повышение кредитоспособности отдельных муниципалитетов), в результате которых в странах ВЕКЦА создаются новые возможности развития местных финансовых рынков и рынков капитала.

В 1990-х годах неграмотное управление задолженностью на местном уровне и его последствия для национальных экономик стран ВЕКЦА дискредитировали само понятие субсуверенного долга, и в большинстве стран ВЕКЦА центральные правительства либо запретили его использование, либо ужесточили административные процедуры с тем, чтобы потенциальные заемщики лишились соответствующих стимулов. До недавнего времени слишком медленное оздоровление финансового сектора (среди негативных факторов можно назвать довольно скромную реструктуризацию банковской системы, слабое развитие местных кредитных рынков и отсутствие надлежащей системы муниципального кредитования) не способствовало созданию новых возможностей. В сельских районах ситуация еще менее благоприятная - потребителям и бизнесу там крайне трудно найти финансирование, у муниципалитетов слабое финансовое положение (дефицитные бюджеты), а транзакционные издержки существенно выше.

По всей видимости, в последние годы запрет на заимствования муниципалитетами постепенно снимается. На Украине и в Российской Федерации наблюдается оживление на местных кредитных рынках. Улучшается ситуация в финансовом секторе: растут банковские активы, становится больше финансовых учреждений, работающих на рынке долгосрочных сбережений, а банки все больше ориентируются на обслуживание бизнеса. Положение в Российской Федерации хорошо иллюстрирует указанные тенденции (см. Вставку ниже).

Вставка 7.5: Возобновившееся развитие российской финансовой системы

Российский финансовый сектор полностью оправился от последствий кризиса 1998 г.¹⁰⁷ Улучшилась ликвидность коммерческих банков, довольно быстро растут объемы их операций на внутреннем рынке. Сейчас в стране действует хорошо организованный рынок ценных бумаг, на котором заметную роль играют муниципалитеты и правительства субъектов федерации. В 2003 г. на российском рынке доля непогашенных обязательств субнациональных правительств составила 11%. Два наиболее крупных города, Москва и Санкт-Петербург, регулярно выступают в роли эмитентов на национальном рынке ценных бумаг. Так, в январе 2005 г. Москва разместила заем в размере 170 млн. долларов США (в эквиваленте) на семь лет в среднем под 7,3% – это свидетельствует о том, что на рынке капитала ее активы оцениваются так же высоко, как и активы других крупнейших городов, имеющих хорошую финансовую базу и прозрачную систему финансового учета (журнал "The Banker", 2005 г.). Комитет государственных заимствований города Москва объявил о планируемом на осень 2005 г. выпуске долговых обязательств с более длинным сроком погашения – 15 лет. В целом, около 30 субъектов федерации получили от Министерства финансов разрешение на выпуск долговых обязательств; в настоящее время примерно половина из них имеет долговые обязательства в обращении. Нужно отметить, что помимо Москвы и Санкт-Петербурга лишь немногие города используют этот рынок для привлечения значительных объемов финансирования.

Источник: ОЭСР (2005b).

7.4.2 Меры по расширению возможностей кредитования ВКХ

Как только местные заимствования будут окончательно признаны в качестве необходимого инструмента финансирования инвестиций в ВКХ, необходимо будет стимулировать возможность этих заимствований на местных финансовых рынках и рынках капитала. В Украине такие механизмы субнационального уровня официально рассматриваются в качестве необходимого инструмента, который правительство этой страны будет развивать с целью финансирования городской природоохранной инфраструктуры (включая ВКХ). Развитие этого рынка требует привлечения и участия целого ряда институтов – на международном, национальном и местном уровнях.

В конце 2003 г. была организована межведомственная рабочая группа, в которую, помимо представителей правительства, входят представители международных организаций-доноров и международных финансовых институтов. Задача группы состоит в подготовке рекомендаций относительно развития достаточно консервативного местного рынка заимствований, для функционирования которого не будут требоваться суверенные гарантии. Разрабатывается соответствующая национальная программа, в которой особая роль отводится местной кредитной системе – причем не только в отношении финансирования инвестиций в природоохранную инфраструктуру, но и в отношении проектов по более эффективному использованию энергетических и иных ресурсов (ОЭСР, 2005b). Совместно с Правительством Украины Всемирный банк участвовал в создании Фонда муниципального развития - он дает коммерческим банкам доступ к долгосрочным кредитным линиям с целью последующего перекредитования средств, под коммерческий процент, местным организациям (муниципалитетам или предприятиям ВКХ) для финансирования инфраструктурных проектов; при этом коммерческие банки проводят кредитный анализ и принимают на себя кредитные риски. Цель этой программы заключается в том, чтобы финансирование муниципальной инфраструктуры стало для банков обычным направлением их деятельности, а также в том, чтобы постепенно сделать сроки кредитов более длинными. АМР США поддерживает еще одну, дополнительную программу, направленную на дальнейшее развитие местных рынков ценных бумаг с целью финансирования природоохранной инфраструктуры.

Кроме того, развитие местных финансовых рынков и рынков капитала требует соответствующей правовой базы и механизмов, способствующих снижению рисков, которые несут кредиторы. Такая база и механизмы должны соответствовать более широким принципам и задачам государственной финансовой системы.

¹⁰⁷ К сожалению, трудно определить, в каком именно объеме кредитные ресурсы используются для инвестиций в местную природоохранную инфраструктуру.

а) Создание необходимой правовой базы

В ее рамках должны быть даны четкие ответы на следующие вопросы:

Кто может осуществлять заимствования

В странах ВЕКЦА, относительно которых проводилось исследование (Казахстан, Россия и Украина), основные фонды, используемые предприятиями ВКХ, обычно принадлежат муниципалитетам, которые, в основном, отвечают и за финансирование капвложений в инфраструктуру ВКХ. Предприятия же – муниципальные или частные – отвечают за эксплуатацию инфраструктуры и предоставление услуг. Что касается финансовых отношений между этими сторонами, а также между ними и надзорными ведомствами национального уровня, то обычно они страдают недостатками и неопределенностью, что отрицательно сказывается на кредитоспособности как обеих сторон. Источников потенциальных споров и проблем много:

- Предприятиям разрешено ставить основные фонды, принадлежащие муниципалитету, на свой баланс и делать заимствования с целью финансирования капиталовложений (в основном это капитальный ремонт или, при определенных обстоятельствах, новые капиталовложения, представленные как капитальный ремонт).
- Обычно возникает следующий вопрос: «Кто является собственником имущества, которое используется предприятием, находится на его балансе и которое финансируется за счет заимствований, осуществляемых муниципалитетом?» Передача предприятию ВКХ какого-либо важного, приносящего доход имущества без компенсации может ослабить финансовое положение муниципалитета, поскольку на нем по-прежнему лежат долговые обязательства, но на его балансе нет соответствующих активов.
- В связи со слабым финансовым положением муниципальных предприятий природоохранного профиля возникает следующий вопрос: «Кто несет обязательства по обслуживанию долга в случае, когда муниципальные коммунальные предприятия не могут погасить свои долги самостоятельно?»

Все эти неясности принципиально ограничивают возможности заимствования на кредитном рынке. И практически, и в правовой плоскости вопрос заключается в следующем: есть ли у заемщика возможность генерировать выручку, достаточную для обслуживания задолженности, и если нет, то какая сторона (или никакая?) будет нести соответствующее обязательство? Трудности, с которыми сталкиваются кредиторы в четком определении последовательных уровней ответственности за обслуживание долга отнюдь не стимулирует их к выдаче займов на природоохранные инвестиции.

Пилотный проект Всемирного банка в ВКХ города Атырау, Казахстан, показывает, насколько большими могут быть потенциальные финансовые обязательства муниципалитетов (см. «Итоговый отчет о выполнении проекта» - *“Implementation completion report”, Number 29705, World Bank, 2005*). В рамках проекта финансировалась реконструкция и замена водопроводных и канализационных сетей. Заем должен был погашаться «Водоканалом» за счет поступлений по тарифам, которые предполагалось скорректировать так, чтобы обеспечить возмещение эксплуатационных затрат и расходов по обслуживанию долга. Тем не менее, в отчете по проекту указывается, что «недостаточная управленческая и финансовая самостоятельность «Водоканала» сделала запланированное возмещение расходов невозможным. Решения по тарифам принимались с «сугубо политических позиций». И действительно, Антимонопольный комитет Казахстана в течение срока выполнения проекта (2000 – 2004 гг.) не дал разрешения на какое-либо изменение тарифов, и поэтому для покрытия эксплуатационных затрат потребовались крупные трансферты со

стороны Атырауской области. Обслуживание задолженности по кредиту в размере 12 млн. долларов США не производилось вплоть до февраля 2005 г. Области придется покрывать и эти расходы.

Нерешенность вопросов, связанных с подразумеваемыми гарантиями и обязательствами, может быть преодолена одним из двух способов (или с помощью обоих): первый вариант предполагает подготовку ряда взаимоувязанных законов, которые более четко определяют финансовые и правовые взаимоотношения между организациями. Такие законы должны однозначно определить или запретить то, что сейчас – в различных интерпретациях – толкуется как подразумеваемые обязательства. Россия, приняв ряд законов, уже движется по этому пути, как, впрочем, и Украина, где в течение последних двух лет разрабатывается (и активно обсуждается) широкая правовая основа, которая позволит установить более четкие правила в сфере заимствований и взаимоотношений между различными организациями.

Пока эта всеобъемлющая система не введена в действие, практическим решением данной проблемы может стать включение в конкретные кредитные или облигационные соглашения четких положений относительно потоков доходов, залогов и гарантий, обеспечивающих кредит, с четким условием, что кредитору не будут предоставлены какие-либо иные, прямо не оговоренные в соглашении, резервные гарантии. Проведенные в последнее время на Украине, в Российской Федерации и Казахстане страновые ситуационные исследования (ОЭСР, 2005b) показали, что в этих странах вопрос решен однозначно – национальные правительства не несут обязательств по каким-либо *подразумеваемым* гарантиям. Странно, что параллельно не было приняты столь же однозначные решения относительно подразумеваемых гарантий на уровне муниципалитетов и других уровнях управления.

С какой целью

Создание долгосрочной задолженности должно быть разрешено только для финансирования капитальных затрат, но не для покрытия дефицита финансирования по текущим операциям. В Литве и Словацкой Республике заимствования разрешены только для финансирования капитальных затрат. Специальный обзор, проведенный в рамках странового исследования по Украине, показал, что 20% муниципальных природоохранных предприятий в областных столицах для финансирования капиталовложений использовали средства банков, и сроки погашения этих кредитов зачастую достигали трех лет. Как указывается в данном исследовании, в некоторых случаях – особенно в отношении энергосбережения или ремонта, имеющего целью снижение потерь в распределительных системах, – инвестиции обеспечивают высокую рентабельность, и, следовательно, возврат средств возможен в течение довольно короткого периода. При таких условиях даже относительно краткосрочные заимствования могут рассматриваться как вполне реальный элемент финансирования программы капвложений.

Какие залоги и гарантии могут быть предоставлены заемщиками на местах

Стимулируя возможности использования местного кредитного рынка для финансирования капитальных затрат в отношении природоохранной инфраструктуры, начинать надо с выручки, которая генерируется муниципальным предприятием за счет тарифов или платежей потребителей. Общеизвестно, что (за несколькими заметными исключениями) выручка муниципальных предприятий природоохранного профиля в настоящее время недостаточна для того, чтобы они могли самостоятельно обслуживать средне- или долгосрочные кредиты. Таким образом, для более широкого использования местного кредитного рынка в целях финансирования городской природоохранной инфраструктуры требуется двойная стратегия:

- Систематическое увеличение поступлений денежных средств в оплату по тарифам и использование потока растущей в результате этого выручки в качестве обеспечения по кредитам; а также
- Разработка в рамках существующей правовой системы и системы регулирования таких механизмов, которые бы позволяли - в дополнение к поступлениям по тарифам - использовать для снижения рисков кредитора целевые бюджетные трансферты или соответствующие залогов.

Нужно сказать, что определенный прогресс наблюдается на обоих направлениях.

Каковы ограничения

В настоящее время система контроля, используемая на государственном уровне, использует ряд механизмов, направленных на выполнение одной из двух задач: собственно контроля и развития рынка. Можно сказать, что в целом эта система склоняется к контролю – часто до такой степени, что у ответственных участников рынка не остается стимулов к развитию кредитования на местном уровне. В последние годы, по мере того как постепенно забываются последствия кризиса, связанного с долговыми обязательствами правительств субнационального уровня, а органы местного самоуправления и муниципальные предприятия все стабильнее выплачивают кредиты, этот контроль становится менее жестким. И все же, правила, определяющие предельный размер заимствований, и процедурные требования по утверждению заимствований на местном уровне в совокупности создают для ответственных участников рынка препятствия к его расширению. На этом фоне элементы рамочной системы, которая бы поощряла развитие достаточно консервативного рынка местного кредитования, вводятся слишком медленно.

Механизмы, направленные на уменьшение рисков

Такая правовая система должна быть дополнена механизмами, которые бы способствовали снижению рисков, возникающих у кредиторов. Для этого требуется:

- Укрепление потенциала предприятий ВКХ в отношении эксплуатации и технического обслуживания инфраструктуры;
- Создание условий для надлежащей подготовки проектов, что должно способствовать их финансовой жизнеспособности;
- Гарантии, резервные счета (которые частично могут финансироваться донорами);
- Выделение части выручки в качестве обеспечения возврата средств;
- Создание муниципальных банков и муниципальных фондов развития;
- Совместные заимствования «пулами» мелких муниципалитетов;
- Вторичный рынок (страхование кредитов и залогов, операции с муниципальными облигациями).

7.4.3 Государственное финансирование в более широком контексте

Стратегия, направленная на более широкое использование местных финансовых рынков и рынков капитала в целях финансирования ВКХ, должна рассматриваться в ряду политических мер более общего характера, а они, в свою очередь, должны соответствовать существующей системе, на которой основываются прочие механизмы и источники финансирования – в частности, речь идет о межбюджетных трансфертах и бюджетно-налоговой самостоятельности органов публичной власти.

Цель заключается в том, чтобы устранить неясности относительно того, какими ресурсами могут пользоваться органы публичной власти субнационального уровня, дать им возможность генерировать устойчивые поступления и разрешить им пользоваться полученными доходами в соответствии с их финансовыми стратегиями и потребностями их территорий. Это серьезно повысит кредитоспособность органов местного самоуправления, в какой бы роли они не выступали – заемщиков или гарантов в отношении других заемщиков. Данное утверждение иллюстрируется материалом, включенным во Вставку ниже.

Вставка 7.6: Казахстан: неопределенность в отношении доходной части местных бюджетов и факторы, ограничивающие кредитоспособность муниципалитетов

В Казахстане кредитное финансирование капитальных затрат в городскую природоохранную инфраструктуру имеет весьма ограниченный характер и в основном производится за счет кредитов международных финансовых институтов, средства по которым затем передаются в виде субзаймов на местный уровень. Для коммерческих банков кредитование предприятий ВКХ является обычной практикой, но в основном это краткосрочные кредиты, которые идут на покрытие текущих затрат. Два принципиальных фактора препятствуют более широкому и долгосрочному кредитованию на местном уровне – и в общем смысле, и в отношении городской природоохранной инфраструктуры в частности.

Во-первых, как уже отмечалось выше, бюджетная система Казахстана построена таким образом, что государство забирает «излишек» средств у муниципалитетов, имеющих профицит бюджета, и перераспределяет его между другими территориями. Хотя в принципе эта практика основана на нормах бюджетных расходов, она часто корректируется и по своим последствиям не является ни предсказуемой, ни прозрачной. Ее последствия выражаются в том, что в отношении доходной части своих бюджетов муниципалитеты испытывают большую неопределенность; у них снижаются стимулы к получению доходов на местном уровне, поскольку «излишек» все равно будет забран центральным правительством для дальнейшего распределения. Кроме того, чем меньше «дефицит» местного бюджета, тем менее данная территория может рассчитывать на средства, перераспределяемые центральным правительством. Неопределенность в отношении уровня их бюджетных доходов и отсутствие достаточных стимулов к его повышению за счет местных источников снижают кредитоспособность органов местного самоуправления в качестве заемщиков.

Во-вторых, в отношении местных предприятий ВКХ в Казахстане отсутствует стабильная, предсказуемая и коммерчески обоснованная тарифная политика. Формально по нормативным документам, регулирующим деятельность отрасли, получается, что тарифы должны покрывать все эксплуатационные затраты и обеспечивать заданную доходность капитала. На практике же, в результате недостаточной собираемости платежей, несоответствия фактического потребления установленным нормам и используемой при расчете затрат методологии местные предприятия ВКХ не могут обеспечить полное возмещение эксплуатационных затрат за счет платежей потребителей – не говоря уже о капитальных затратах. Они не могут заключать с муниципальными органами долгосрочные соглашения, которые бы определяли порядок распределения между ними будущих затрат, связанных с оказанием услуг и обслуживанием долга, и не могут точно представить кредиторам объемы поступлений, которые обеспечат погашение займа. То, что у местных организаций нет возможности самостоятельно корректировать тарифы на своем уровне, вкупе с недостаточной прогнозируемостью общих доходов муниципалитетов заставило ЕБРР отменить в Казахстане все три свои проекта по финансированию муниципальных природоохранных программ, поскольку они были признаны финансово нежизнеспособными. Вместе с тем, казахстанские банки активно кредитуют предприятия ВКХ на основе соглашений, по которым поступления по тарифам дополняются обязательствами соответствующих областных правительств.

Источник: ЕБРР (2004).

Прочие аспекты финансовой политики государства относятся к тому, как правительства, включая природоохранные ведомства, мобилизуют государственные средства и осуществляют иные меры, стимулирующие коммерческие банки к финансированию природоохранной инфраструктуры. Так средства центрального бюджета могут быть использованы таким образом, чтобы облегчить органам местного самоуправления доступ на местные финансовые рынки с целью финансирования капитальных затрат на развитие природоохранной инфраструктуры. Например, если препятствием к финансированию инвестиций является отсутствие у банков доступа к средне- и долгосрочному капиталу, эффективнее всего, возможно, будет использовать средства государственного бюджета для обеспечения банков среднесрочной ликвидностью (например, посредством рамочных кредитов, или депозитов), причем эти средства должны быть зарезервированы для коммерчески перспективных природоохранных проектов.

Кроме того, природоохранным ведомствам следует внимательно проанализировать то, как они используют государственные средства на финансирование природоохранных инвестиций, и постепенно отказываться от подходов и механизмов, которые не стимулируют коммерческие банки к финансированию природоохранных проектов. Действительно, бюджетные средства подчас

используются для финансирования проектов, которые могли бы быть вполне перспективными в коммерческом отношении. При финансировании природоохранных инвестиций из бюджета или внебюджетных фондов органы управления на национальном или региональном уровне обычно предпочитают выдавать дотации, полностью покрывающие стоимость проекта, или прямые ссуды, а не привлекать банки в качестве финансовых посредников или для совместного финансирования проектов. Почти ни в одном случае от государственных природоохранных фондов в регионе не требовалось - и они не поощрялось к этому - финансирования проектов совместно с коммерческими банками (например, для привлечения средств дополнительно к дотациям) или выдавать через них займы с целью более эффективного использования государственных средств.

7.5 Приложение

7.5.1 Перечень проектов ЕБРР в ВКХ стран ВЕКЦА

Код	Название		Утвержденный объем финанси- рования ЕБРР	Уже профинанси- ровано (сер. 2003 г.)
ТАДЖИКИСТАН				
34583	Проект по совершенствованию системы водоснабжения Худжента	Водоснабжение и канализация	0,9	0,0
			0,9	0,0
УЗБЕКИСТАН				
29167	Проект по совершенствованию системы водоснабжения Ташкента	Водоснабжение и канализация	7,7	0,1
			27,7	1,1
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ				
1913	Программа совершенствования системы водоснабжения и природоохранных услуг в г. Санкт-Петербурге	Водоснабжение и канализация	6,8	6,8
3717	Проект по совершенствованию системы водоснабжения и природоохранных услуг в г. Калининграде	Водоснабжение и канализация	13,7	1,6
13383	Программа развития муниципальной системы водоснабжения и водоотведения в г. Ярославле	Водоснабжение и канализация	13,5	1,4
17523	Программа развития муниципальных служб в г. Сургуте	Водоснабжение и канализация	37,3	14,3
19105	Юго-западные канализационные очистные сооружения в г. Санкт-Петербурге	Водоснабжение и канализация	35,5	22,2
20699	Программа развития муниципальной системы водоснабжения и водоотведения в г. Архангельске	Водоснабжение и канализация	9,5	0,0
21962	Завод по сжиганию осадка на Северной станции очистки сточных вод в Санкт-Петербурге	Водоснабжение и канализация	23,8	0,0
22163	Программа развития муниципальной системы водоснабжения и водоотведения в республике Коми – г. Сыктывкар	Водоснабжение и канализация	9,6	0,0
			149,7	46,3
АЗЕРБАЙДЖАН				
1859	Проект по реабилитации системы водоснабжения и водоотведения в г. Баку	Водоснабжение и канализация	8,7	8,7
			8,7	8,7
МОЛДОВА				
2831	Проект по реабилитации системы водоснабжения и водоотведения в г. Кишиневе	Водоснабжение и канализация	12,2	12,2
			15,6	15,6
УКРАИНА				
2857	Программа развития ВКХ и инвестиционная программа в г. Запорожье	Водоснабжение и канализация	19,3	12,6
			19,3	12,6
Всего			221,9	84,4

7.5.2 Институциональные преобразования в ВКХ в странах ВЕКЦА

	Управление	Собственники основных фондов	Установление/утверждение тарифов	Планирование инвестиций	Капитальные и текущие субсидии	Участие частного сектора
Азербайджан	Госстрой (Государственный комитет по строительству)	Муниципалитеты?	Центральное правительство устанавливает единый тариф на всей территории страны	«Азер су»	Центральное правительство?	
Армения	Государственный комитет водного хозяйства (ГКВХ), Комиссия по регулированию общественных услуг (регулирование тарифов), Министерство финансов и экономики (среднесрочная программа расходов), предприятия ВКХ (водоканалы) – акционерные общества	Центральное правительство (100% собственности в «Водоканалах» Еревана и Армении), контрольный пакет в 3 акционерных компаниях с региональным участием (49%) в марзах Армавир, Лори, и Ширак	Регулирующий орган на национальном уровне, оптовые тарифы для Утверждаются центральным правительством в составе среднесрочной программы расходов	Инвестиционные планы разрабатываются ГКВХ и предприятиями ВКХ	Центральное правительство	Частные операторы - Ереванский (договор управления, затем аренда) и Армянский водоканалы, акционерные общества (центральное правительство 51% + региональное правительство 49%) в 3 марзах (районах)
Беларусь		Муниципалитеты (в основном)				
Грузия	Департамент по развитию инфраструктуры Министерства экономического развития	Муниципалитеты	Муниципалитеты	Муниципалитеты	Муниципалитеты	
Кавказстан	Антимонопольный комитет (АМК); Министерство экономики и финансов	Муниципалитеты (в основном), области	Муниципалитеты после рассмотрения и утверждения территориальными подразделениями АМК	Муниципалитеты и области	Текущие: муниципалитеты, области; Капитальные: центральное правительство, области, муниципалитеты	Большое количество национальных частных операторов (иностранный оператор в Алматы прекратил свою деятельность)
Киргизстан		Муниципалитеты	Муниципалитеты	Муниципалитеты	Муниципалитеты	Нет
Молдова	Департамент строительства и территориального развития (ДСТР)	Муниципалитеты	Муниципалитеты после рассмотрения ДСТР	Муниципалитеты и центральное правительство		В сельском ВКХ незначительное количество частных инвесторов и операторов
Россия	Департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития	Муниципалитеты (в основном), субъекты федерации	Муниципалитеты (в основном), субъекты федерации (для частных операторов и предприятий ВКХ, находящихся в собственности субъектов федерации)	Муниципалитеты и субъекты федерации	Текущие: муниципалитеты, субъекты федерации; Капитальные: субъекты федерации, муниципалитеты (редко)	В Москве 3 проекта на основе контрактов типа «строительство – эксплуатация – передача», частные операторы обслуживают около 11% городского населения
Таджикистан	Муниципалитеты, «Таджиккоммунсервис»	«Таджиккоммунсервис», Муниципалитет Душанбе (для города)	Муниципалитеты и Агентство по антимонопольной политике	Муниципалитеты, центральное правительство	Центральное правительство	Иностраный оператор в Душанбе
Туркменистан			Центральное правительство устанавливает единый тариф на всей территории страны		Центральное правительство	
Узбекистан						Национальные частные операторы в Хорезмской области, иностранные операторы в Бухаре и Самарканде (договоры на оказание услуг)
Украина	Государственный комитет жилищно-коммунального хозяйства	Муниципалитеты (в основном), области и автономии	Муниципалитеты и области автономии	Муниципалитеты и области автономии	Муниципалитеты и области автономии	Олесеа (аренда), акционерное общество в Клене (но оно на 100% принадлежит муниципалитету)

7.5.3 Природоохранные финансовые стратегии и модель FEASIBLE

а) Концепция

Методология природоохранной финансовой стратегии (ПФС) была разработана, чтобы скомпенсировать ограниченные возможности национальных стратегий и планов действий по охране окружающей среды по адекватному отражению и решению финансовых вопросов, связанных с осуществлением этих планов и стратегий. Природоохранные финансовые стратегии нацелены на организацию и представление информации в форме, облегчающей процесс принятия решений при формулировании политических мер и целей, при создании или укреплении институциональных структур, а также при мобилизации источников финансирования. Ключевым принципом (и компенсацией главного недостатка имеющихся НПДООС) является стремление придать реализм, и создать условия для последовательного продвижения концепций приемлемости и эффективности затрат на осуществление природоохранных программ.

Природоохранная финансовая стратегия является методическим инструментом для поиска средне- и долгосрочного стратегического баланса природоохранных целей и уровня коммунальных услуг с располагаемыми финансовыми ресурсами. Она может быть использована в природоохранных секторах, требующих значительных инвестиций¹⁰⁸.

Основная идея концепции природоохранной финансовой стратегии является достаточно простой и может быть описана как "обеспечение соответствия между объемом денежных средств, необходимых для достижения поставленных целей, и располагаемыми финансовыми ресурсами". Применение этой концепции дает ряд преимуществ, которые могут быть легко объяснены на примере, приведенном ниже – см. Вставку 7.7.

¹⁰⁸ Методология, используемая в модели FEASIBLE, была разработана Секретариатом СРГ ОЭСР по реализации ПДООС. Сама модель разработана Датской консультационной компанией COWI в тесном сотрудничестве с ОЭСР и при финансовой поддержке DANCEE.

Вставка 7.7: Финансовые стратегии – иллюстративный пример

Предположим, что в какой-либо стране поставлена цель обеспечить механико-биологическую очистку всех собираемых бытовых сточных вод. Разработка финансовой стратегии для сектора водоснабжения и канализации подразумевает необходимость оценки затрат на достижение поставленной цели и подготовку соответствующей стратегии финансирования. Эти затраты включают в себя не только капиталовложения на строительство новых биологических очистных сооружений в тех городах, где подобные сооружения к настоящему времени отсутствуют, но также, что не менее важно, затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание существующих и новых канализационных очистных сооружений.

Возможно, что после оценки затрат и сравнения их с располагаемыми объемами финансирования, будет заключено, что достижение поставленной цели предполагает значительные объемы дополнительного финансирования. Финансовая стратегия ставит своей целью закрыть расхождение между требуемыми и имеющимися объемами финансовых средств. Это можно осуществить путем сочетания трех видов мер:

- снижения затрат в результате более эффективного использования средств;
- увеличения объемов финансирования; и
- снижения целевого уровня услуг.

Проведение детального анализа может показать, что снижение затрат путем реализации мероприятий по энергосбережению в сочетании с увеличением платежей за услуги в границах приемлемости, будет недостаточно для устранения дефицита финансирования. В этом случае, может быть сделан вывод, что цель не может быть достигнута, либо необходимо увеличить срок, отведенный на ее реализацию. В нашем примере, это может выразиться, например, в необходимости отодвинуть сроки внедрения механико-биологической очистки сточных вод в малых и средних городах. Наличие такого рода формализованной финансовой стратегии может быть очень полезным для заинтересованных организаций. Для органов власти, распределяющих инвестиционные ресурсы, расчеты финансовой стратегии предоставляют собой исходную информацию для определения приоритетов расходования инвестиционных средств. В условиях отсутствия подобной формализованной стратегии инвестиционные средства могут быть распределены на основе случайных приоритетов, что приведет к их неоптимальному использованию. В таких случаях капиталовложения в инфраструктуру могут быть пустой тратой средств, если они не будут подкреплены средствами на последующую надлежащую эксплуатацию и техническое обслуживание новой инфраструктуры.

Финансовая стратегия может быть использована многими заинтересованными сторонами для определения объема собственных вложений для достижения заданного уровня услуг. В нашем примере, муниципалитеты могут сделать свой вклад в виде субсидий и/или разрешить увеличение платы за услуги до уровня полного покрытия обоснованных затрат или до максимального уровня приемлемости для населения.

Сам процесс подготовки финансовой стратегии важен в такой же степени, как и осуществление технических расчетов. Вовлечение органов власти, отвечающих за финансирование, экономику, строительство, охрану окружающей среды, в процесс разработки стратегии содействует диалогу и выработке консенсуса относительно комплекса мер, который должен быть выполнен каждой из сторон. Таким образом, закладывается прочная основа для эффективной практической реализации выработанной стратегии.

б) Применение

Разработка природоохранной финансовой стратегии направлена на проверку реалистичности и приемлемости, в том числе, для населения, общих долгосрочных целей отраслевой политики и программ. Стратегия обеспечивает долгосрочные прогнозируемые рамки для подготовки текущих и среднесрочных инвестиционных программ и отдельных проектов для сектора коммунальных услуг на различных уровнях власти. Она помогает скоординировать процесс ежегодного составления бюджета с подготовкой индивидуальных инвестиционных проектов (капиталовложений).

В прошлом планы по охране окружающей среды зачастую разрабатывались без должного внимания к тому, как профинансировать запланированные мероприятия, и будет ли способно население оплатить эти мероприятия. На подобные вопросы особенно трудно было ответить для крупномасштабных природоохранных программ, в т.ч. требующих значительных капвложений в коммунальную инфраструктуру и имеющих продолжительный период реализации. В результате, последующее осуществление таких программ зачастую сопровождалось отсутствием необходимых ресурсов и характеризовалось частыми остановками, задержками, завышением затрат, конфликтами при распределении фондов и незапланированным перерасходом средств. Методика природоохранной финансовой стратегия разработана с целью помочь в определении реалистичного и приемлемого уровня затрат, а также продемонстрировать роль и место различных источников в

финансировании этих затрат. В результате, правильно разработанная финансовая стратегия повышает шансы на успешную реализацию запланированных мероприятий.

В большинстве стран при отсутствии достаточного объема финансовых средств на достижение поставленных целей, предпринимаются меры для привлечения дополнительных средств, либо пересматриваются установленные цели. В странах-кандидатах в члены ЕС, а также государствах ЕС, цели природоохранных программ или программ развития коммунальной инфраструктуры в значительной степени определены законодательством ЕС. В подобных случаях, целью природоохранной финансовой стратегии является определение и количественное описание мероприятий, которые бы обеспечили адекватные объемы финансирования и их своевременное распределение по четко обозначенным проектам. Наличие подобного инструмента и соответствующей финансовой стратегии может значительным образом облегчить странам, вступающим в ЕС, процесс разработки технически и экономически обоснованных программ для обеспечения соответствия собственной природоохранной инфраструктуры и уровня услуг требованиям директив ЕС.

Природоохранная финансовая стратегия предлагает средства/инструмент для систематического расчета затрат на достижение установленных природоохранных целей в соответствии с международными стандартами и для оценки влияния расчетных общих затрат на ликвидность и приемлемость для населения. Методика ПФС позволяет разрабатывать сценарии, выявляющие узкие места, и показывающие, какой вид финансирования или какие другие меры могут потребоваться. Она предлагает понятный для всех язык общения между всеми заинтересованными сторонами, участвующими в развитии природоохранной и коммунальной инфраструктуры, особенно, между заинтересованными природоохранными, техническими и финансовыми службами.

Представленная здесь методология финансовой стратегии является инструментом стратегического планирования, предназначенным, в большей степени, для органов государственной власти, оперирующих в условиях рыночной экономики (то есть, правительственных организаций различных уровней, ответственных за выработку отраслевой политики и регулирование экономической деятельности), нежели для проектировщиков и собственников основных фондов или проектов. Разработка финансовых стратегий органами власти, однако, не означает, что эти же органы должны быть ответственны за предоставление всего или значительной доли финансирования, предусмотренного мероприятиями, или что они должны являться собственниками запланированных проектов и инвестиционных программ. На деле, полностью полагаться на финансирование затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание объектов коммунальной инфраструктуры из государственного бюджета было бы решением нереалистичным и неустойчивым в долгосрочном плане. Финансовый пакет поддержки секторальной политики должен эффективным образом сочетать все альтернативные источники финансирования - от потребителей услуг, финансовых рынков до рынков капитала и местных бюджетов. Однако, именно органы государственной власти создают правовую и нормативную базу, в условиях которой работают частные финансовые институты. Правительства располагают рядом инструментов, способных стимулировать или ограничивать готовность частных финансовых институтов предоставлять финансирование для природоохранной инфраструктуры. Таким образом, финансовая стратегия необходима не только для планирования государственного бюджета, но также для планирования и реформирования тех государственных инструментов политики, которые оказывают влияние на возможности и решения других государственных и частных финансовых агентов.

Природоохранные финансовые стратегии могут использоваться в странах с переходной экономикой, развивающихся странах, а также в условиях западных стран с рыночной экономикой, для того, чтобы:

- Оценить инвестиционные потребности для альтернативных целей отраслевой политики;

- Разработать меры практической реализации программ с учетом возможностей экономики страны и платежеспособности населения;
- Обосновать конкретные инвестиционные проекты и наметить список первоочередных кратко- и среднесрочных проектов;
- Определить комплекс политических мер и решений, необходимых для эффективной реализации намеченных первоочередных проектов;
- Поддержать запросы природоохранных и иных министерств и ведомств, ответственных за предоставление коммунальных услуг, на финансирование из государственного бюджета;
- Поддержать заявки стран с переходной экономикой на финансирование со стороны доноров и МФИ;
- Обеспечить необходимый контроль и эффективную отчетность по ходу выполнения намеченных программ и мероприятий.

Природоохранные финансовые стратегии могут использоваться также странами-донорами и МФИ для:

- проверки реалистичности обязательств страны-получателя/заемщика по софинансированию;
- координации различных донорских программ и программ МФИ;
- идентификации инвестиционных проектов для поддержки;
- получения дополнительной информации (более полной картины) для оценки финансовой жизнеспособности инвестиционных проектов.

Иллюстративный пример выполнения нескольких из перечисленных выше утверждений приводится ниже во Вставке 7.8, где обсуждается роль ПФС, разработанной для Грузии. Данная ПФС нацелена на объединение процессов технико-экономического обследования и планирования на макроэкономическом уровне.

Вставка 7.8: Природоохранные финансовые стратегии – объединение процессов технико-экономического обследования и планирования на макроэкономическом уровне

Природоохранные финансовые стратегии могут помочь связать воедино процесс подготовки технико-экономического обоснования, выполняемого на уровне конкретного проекта, с процессом макроэкономического и бюджетного планирования. Обычно муниципалитеты и МФИ проводят анализ приемлемости и ликвидности отдельных инвестиционных проектов. Природоохранные финансовые стратегии, в свою очередь, дают возможность систематически агрегировать результаты подобных оценок индивидуальных проектов на региональном и национальном уровне с целью оценки их эффекта и воздействия на внутренние политические процессы и формирование бюджетов различных уровней.

Подобное преимущество ПФС было продемонстрировано в Грузии, где Всемирным Банком разрабатывался проект реконструкции систем водоснабжения и канализации в Тбилиси, а Европейской Комиссией планировалась реконструкция КОС, расположенных на побережье Черного моря. Каждая сторона делала независимые предположения об объемах располагаемого со-финансирования из государственного бюджета Грузии, не имея полной информации о суммарных заявках на финансирование из консолидированного бюджета страны. Объединение этих двух амбициозных программ, а также других программ, относящихся к секторам услуг водоснабжения и водоотведения в других частях Грузии, и использование природоохранной финансовой стратегии для этой цели помогло количественно оценить трудности, с которыми столкнутся соответствующие органы при формировании бюджета Грузии при желании выполнить свои финансовые обязательства по указанным выше объектам.

в) ПФС, разработанные к настоящему времени

К настоящему времени в странах ВЕКЦА разработан ряд природоохранных финансовых стратегий для секторов водоснабжения, водоотведения и обращения с твердыми бытовыми отходами. Обзор этих стратегий приведен ниже - Таблица 7.5.

Таблица 7.5: Обзор природоохранных финансовых стратегий, разработанных для стран ЦВЕ и ВЕКЦА

Страна	Регион	Сектор	Год завершения
ВЕКЦА			
Грузия	На национальном уровне	ВС и ВО	2001
Молдова	На национальном уровне	ВС и ВО	2000
Россия	Калининградская область	ВС и ВО	2002
	Новгородская область	ВС и ВО	2000
		ТБО	2002
	Псковская область	ВС и ВО	2001
	Ростовская область	ВС и ВО	2003
	Ростовская область	ТБО	2003
Казахстан	Ярославская область	ТБО	2003
	На национальном уровне	ВС и ВО	2001
	Восточно-Казахстанская область	ВС и ВО	2003
Украина	На национальном уровне	ВС и ВО	2003
Армения	На национальном уровне	ВО	2003
ЦВЕ			
Литва	На национальном уровне	ВС и ВО	2001
		ТБО	
Латвия	Рига	ТБО	2002
Другие страны с переходной экономикой			
Китай	Провинция Сычуань	ВО	2003

Примечание: ВС (водоснабжение), ВО (водоотведение), ТБО (твердые бытовые отходы).

г) Применяемая методология

Большинство природоохранных финансовых стратегий было разработано с использованием модели FEASIBLE, за исключением стратегий для Калининградской области и Литвы, которые были разработаны без применения FEASIBLE, используя подход, основанный на оценке индивидуальных проектов.

Хотя подход, основанный на оценке индивидуальных проектов, способен дать большую степень точности и аккуратности, он требует наличия детальных исходных данных по отдельным проектам и объектам, что ограничивает сферу его применимости лишь небольшими странами и регионами, а также секторами, развивающимися по централизованно принятым планам и программам. Кроме того, при данном подходе затруднено проведение анализа сценариев типа «что будет, если», которые подтвердили свою полезность при разработке и осуществлении политических решений и мер с использованием модели FEASIBLE.

д) Модель FEASIBLE

Одной из основных проблем при разработке природоохранных финансовых стратегий для стран ВЕКЦА является отсутствие надежных данных о требуемых объемах инвестиций и необходимых объемах работ по реконструкции на уровне отдельного предприятия коммунального хозяйства. Чтобы устранить это препятствие и успешно осуществить итеративный процесс рассмотрения альтернативных комбинаций политических мер в условиях ограниченности детальных и достоверных данных, был разработан программный инструмент реалистичной оценки общей потребности в финансировании путем суммирования индивидуальных объемов требуемого финансирования.

FEASIBLE представляет собой программный продукт, разработанный с целью облегчения процесса разработки природоохранных финансовых стратегий для секторов водоснабжения, водоотведения и обращения с твердыми бытовыми отходами. Первая версия модели FEASIBLE, основанная на использовании таблиц Excel, и позволяющая осуществить необходимые расчеты для секторов водоснабжения и водоотведения, была создана в 2001 году. Модель FEASIBLE, Версия 2, является самостоятельным программным продуктом, основанном на использовании системы управления базой данных.

В данной главе приводится краткое описание модели FEASIBLE, ее основных функций, возможностей и ограничений. Подробное описание модели представлено в документе «Модель FEASIBLE, Версия 2, Руководство пользователя и техническая документация, 2003 год».

Использование модели FEASIBLE

Модель FEASIBLE может быть использована для облегчения итеративного процесса поиска баланса между требуемыми и располагаемыми объемами финансирования. Она обеспечивает рамки для систематического и последовательного количественного анализа достижимости природоохранных целей. Будучи компьютеризованной моделью, FEASIBLE может быть использована для анализа сценариев типа «что будет, если», позволяя оценить последствия изменения тех или иных параметров и применения политических мер. Модель FEASIBLE представляет финансовые результаты таких изменений в систематической и прозрачной форме.

Модель FEASIBLE требует наличия технических данных, которые описывают существующие параметры и состояние инфраструктуры на уровне населенного пункта. Также требуется, чтобы лица, принимающие политические решения, определили задачи, выразив их в конкретных, измеримых целях, достижимых к определенному сроку. Модель FEASIBLE рассчитывает затраты на капитальные вложения, техническое обслуживание и эксплуатацию, необходимые для достижения конкретных целей, определенных местными политиками. Цели и задачи не вводятся непосредственно в модель, но выражаются в терминах выбранных технических мер. Определение технических мер, которые нужно реализовать для достижения поставленных целей, осуществляется пользователем на этапе, предшествующем процессу моделирования. Модель FEASIBLE рассчитывает требуемые объемы затрат при различных допущениях, касающихся вводных данных и параметров, относящихся к:

- задачам и целям;
- техническим мерам;
- макроэкономическому прогнозированию;
- техническим коэффициентам и коэффициентам корректировки цен.

Объемы требуемого финансирования затем сравниваются с прогнозируемым уровнем финансирования из имеющихся источников. Можно смоделировать все источники финансирования (госбюджет и частное финансирование, внутреннее и внешнее финансирование и т.д.) и все способы и инструменты финансирования.

С помощью модели FEASIBLE осуществляется сравнение объемов требуемого и располагаемого финансирования на каждый год рассматриваемого периода и рассчитывается прогнозируемый денежный поток, а также годовой и накопленный дефицит (или профицит) денежного потока. Модель рассчитывает не только величину дефицита/профицита денежных средств, но определяет также структуру дефицита финансирования, например, степень покрытия капитальных затрат различными источниками финансирования, которые могут быть использованы для финансирования капиталовложений, степень покрытия затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание и т.п. Эти расчеты помогают лицам, принимающим политические решения понять, где имеет место нехватка ресурсов, а также, когда и какое политическое вмешательство необходимо для повышения эффективности финансирования программ развития инфраструктуры.

Природоохранная финансовая стратегия может быть разработана путем нескольких итеративных прогонов модели FEASIBLE при различных исходных предпосылках, описывающих цели и меры по мобилизации дополнительного финансирования или перераспределения имеющихся средств. Этот процесс требует участия многих лиц, принимающих политические решения, и местных экспертов, для достижения консенсуса: во-первых, относительно целей, и, во-вторых, по выбору самого реалистичного пакета конкретных мер, способствующих мобилизации достаточного объема финансовых ресурсов для достижения желаемых целей. Использование модели FEASIBLE вводит дополнительный уровень реализма в этот многосторонний диалог между всеми заинтересованными сторонами. В FEASIBLE, любое увеличение финансирования сравнивается с тем, что является потенциально приемлемым для национальной и региональной экономики, государственных бюджетов¹⁰⁹ и населения¹¹⁰. Это сравнение - проверка того, являются ли предлагаемые варианты политических решений реалистичными. Если невозможно найти приемлемые меры по мобилизации дополнительного финансирования, модель FEASIBLE позволяет изменить уровень природоохранных целей или целей предоставления услуг, чтобы оценить последствия снижения спроса на финансовые ресурсы.

На рисунке, приведенном ниже, схематично представлен итеративный процесс применения модели FEASIBLE.

¹⁰⁹ Дополнительные расходы государственных средств оцениваются на основе детального анализа и прогноза макроэкономического развития, анализа исполнения бюджетов за последние годы, обзоров соответствующих примеров расходов и их динамики в сопоставимых по условиям странах, а также обсуждений средне- и долгосрочного планирования и формирования бюджетов с национальными, региональными и местными органами власти.

¹¹⁰ Возможности населения выдержать повышение тарифов на коммунальные услуги оцениваются путем сопоставления с международно принятыми уровнями платежей за эти услуги для стран с аналогичным уровнем доходов населения. В большинстве природоохранных финансовых стратегий, вошедших в данный обзор, такая предельная величина платы за услуги водоснабжения и водоотведения для населения установлена на уровне 4% от величины среднего располагаемого дохода семьи, при различных предпосылках, относительно прогнозируемых темпов роста доходов.

Рисунок 7.10: Схематический обзор методологии разработки природоохранных финансовых стратегий



Данный итеративный процесс предоставляет информацию лицам, принимающим решения, о том, каким образом использовать ограниченные финансовые ресурсы, выделяемые коммунальному хозяйству, для достижения наилучшего результата, и что необходимо сделать для привлечения достаточных объемов финансирования из частных и зарубежных источников. В нескольких странах и регионах данная методология стала полезным инструментом ведения диалога между органами власти, ответственными за функционирование коммунальной инфраструктуры и охрану окружающей среды, с одной стороны, и органами власти, ответственными за экономику и вопросы бюджетного финансирования, с другой. Также она была использована как вспомогательное средство при ведении переговоров о приоритетах инвестиционных проектов, финансируемых за счет займов МФИ, или в рамках программ двустороннего сотрудничества.

Вставка 7.9: Модель FEASIBLE – необходимые исходные данные

Необходимо, чтобы пользователь модели FEASIBLE собрал и ввел основные данные по каждому городу и общие данные о существующей инфраструктуре секторов, охваченных финансовой стратегией, в том числе:

- Базовые демографические данные (население, уровень доходов, уровни местных цен);
- Существующий уровень услуг (охват населения, качество услуг, производственные мощности объектов коммунальной инфраструктуры, используемые технологии);
- Существующее финансирование (платежи за услуги, бюджетное финансирование, международные источники);
- Цели охраны окружающей среды и уровня услуг.

Несмотря на то, что модель может осуществлять расчеты при ограниченном наборе исходных данных и предлагает значения по умолчанию в отсутствие некоторых параметров, точность результатов увеличивается при вводе достоверных фактических данных.

Модель FEASIBLE достаточно специфическая и не может использоваться для всех целей. Например, модель не может осуществить оптимизацию технических мер и выразить результат в виде соотношения затраты-выгоды или эффективности затрат. Вставка 7.10, приведенная ниже, описывает ограничения использования FEASIBLE.

Вставка 7.10: FEASIBLE – что модель не может делать

Модель FEASIBLE не может заменить собой:

- Техничко-экономическое обоснование;
- Процесс оптимизации затрат;
- Процесс расстановки приоритетов и анализа «затраты/выгоды»;
- Процесс принятия политических решений и их эффективное осуществление;
- Анализ готовности населения платить за услуги.

Необходимо, кроме того, отметить, что правильное использование модели FEASIBLE и истолкование полученных результатов требуют хороших знаний технических и финансовых аспектов деятельности анализируемых секторов, а также компьютерной грамотности. Таким образом, в некоторых странах необходимо провести обучение местных консультантов и специалистов министерств-бенефициаров работе с моделью FEASIBLE для того, чтобы они смогли использовать ее соответствующим образом.

Структура и основные функции FEASIBLE

Модель FEASIBLE, версия 2, позволяет проводить анализ следующих секторов:

- Водоснабжение и водоподготовка;
- Сбор и очистка сточных вод (водоотведение);
- Обращение с твердыми бытовыми (коммунальными) отходами.

Причем каждый модуль можно использовать независимо от других.

Структура модели FEASIBLE состоит из четырех основных компонентов:

- **Общая информация** - вводится определение рассматриваемой географической территории, ее подразделение на регионы/области, муниципалитеты и группы муниципалитетов, коэффициенты корректировки местных цен и основные макроэкономические и финансовые показатели, используемые во всех моделируемых сценариях.
- **Объем требуемых затрат** - осуществляется расчет объемов требуемых затрат (на эксплуатацию и техническое обслуживание, реинвестирование на замену изношенного

оборудования (восстановление основных фондов) и новое строительство объектов природоохранной инфраструктуры), основываясь на данных о существующей ситуации, целях достижения определенного уровня услуг, введенных пользователем, и коэффициентах корректировки цен.

- **Объемы располагаемого финансирования и приемлемость** - описывается существующее и перспективное финансирование из различных источников и в различных формах, например, в виде платежей за услуги, поступления средств из государственных источников, займов, грантов и т.п. Модуль позволяет пользователю также определить уровень, выше которого увеличение объемов финансирования из соответствующего источника (например, из платежей за услуги) будет невозможно.
- **Дефицит финансирования/результаты расчетов** - рассчитываются значения дефицита финансирования и суммарные результаты, а также отдельные технические показатели, которые затем представляются в табличной и графической форме.

Эти компоненты представлены на рисунке ниже - Рисунок 7.11.

Рисунок 7.11: Структура модели FEASIBLE



Водоснабжение

Основные параметры, описывающие уровень услуг и цели для системы водоснабжения, следующие:

- Тип водозаборных сооружений и технологии водоподготовки
- Объемы производства питьевой воды
- Охват населения услугами водоснабжения (процент населения, охваченного централизованными и локальными системами водоснабжения)
- Модернизация/реконструкция водозаборных и водоочистных сооружений, систем транспортировки воды и водопроводных сетей, а также внутридомовых водопроводных сетей.

В модели рассматриваются следующие технологии:

Города	Сельская местность
<ul style="list-style-type: none"> Водозабор из подземных источников, нет очистки 	Ручные насосы, подземные воды
<ul style="list-style-type: none"> Водозабор из подземных источников, обычная очистка (хлорирование, коагуляция, осаждение и фильтрация) 	Электрические насосы, нет очистки, подземные воды
<ul style="list-style-type: none"> Водозабор из поверхностных источников, обычная очистка (хлорирование, коагуляция, осаждение и фильтрация) 	Электрические насосы, очистка, подземные воды
<ul style="list-style-type: none"> Водозабор из поверхностных источников, улучшенная очистка (обычная очистка + озонирование и фильтрация через гранулированный активированный угольный фильтр) 	

Очистка сточных вод

Основными параметрами, описывающими уровень услуг и цели для систем очистки сточных вод, являются следующие:

- Тип технологии очистки сточных вод
- Процент собираемых сточных вод (процент населения, охваченного централизованным канализованием)
- Доля населения, охваченного системой очистки сточных вод
- Реконструкция и модернизация насосных станций (повышающая их энергоэффективность)

В модели FEASIBLE рассматриваются следующие технологии очистки сточных вод:

Города	Сельская местность
<ul style="list-style-type: none"> Механическая Химическая (с удалением фосфора) Биологическая С нитрификацией С денитрификацией С удалением азота 	<ul style="list-style-type: none"> Септики Пруды с высшей болотной растительностью Биологические песчаные фильтры Стабилизационные пруды

Твердые бытовые отходы

Основными параметрами, описывающими уровень услуг и целей по сбору и удалению твердых бытовых (коммунальных) отходов, являются следующие:

- Охват системой сбора (в % от общей численности населения)
- Тип используемой системы сбора.

Для описания переработки/утилизации отходов модель FEASIBLE предлагает различные виды сооружений по переработке отходов. Пользователю необходимо распределить объемы собираемых отходов по этим сооружениям.

Модель FEASIBLE предусматривает следующие технологии переработки/утилизации твердых бытовых отходов:

Системы сбора отходов	Переработка/утилизация
<p>Для населения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сбор смешанных отходов • Раздельный сбор органических и прочих отходов • Пункты приема вторсырья • Сбор отходов конкретной продукции • Раздельный сбор в спецконтейнеры • Раздельный сбор вторсырья <p>Для коммерческих, промышленных предприятий и объектов строительства и сноса зданий и сооружений:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сбор в контейнеры • Раздельный сбор органических и прочих отходов 	<ul style="list-style-type: none"> • MRF – Смешанные отходы • MRF – Вторсырье <ul style="list-style-type: none"> - Смешанные отходы вторсырья - Раздельно собранное у источника образования вторсырье • MRF – отходы ЭПЭП • Сооружения для приготовления компоста: <ul style="list-style-type: none"> - Валкование (садовые отходы) - Компостирование в емкостях (пищевые отходы) • Завод по производству биогаза • Полигоны: <ul style="list-style-type: none"> - Отвечающие стандарту ЕС - Отвечающие национальным санитарным и строительным нормам - Свалки • Мусоросжигающие заводы: <ul style="list-style-type: none"> - Новые – с производством тепло- и электроэнергии - Новые – с производство теплоэнергии - - Старые • Сооружения по переработке опасных бытовых отходов • Сооружения по переработке отходов строительства и сноса зданий и сооружений

Примечание: Здесь MRF – завод по переработке смешанных отходов; ЭПЭП – отходы электроприборов и элементов питания.

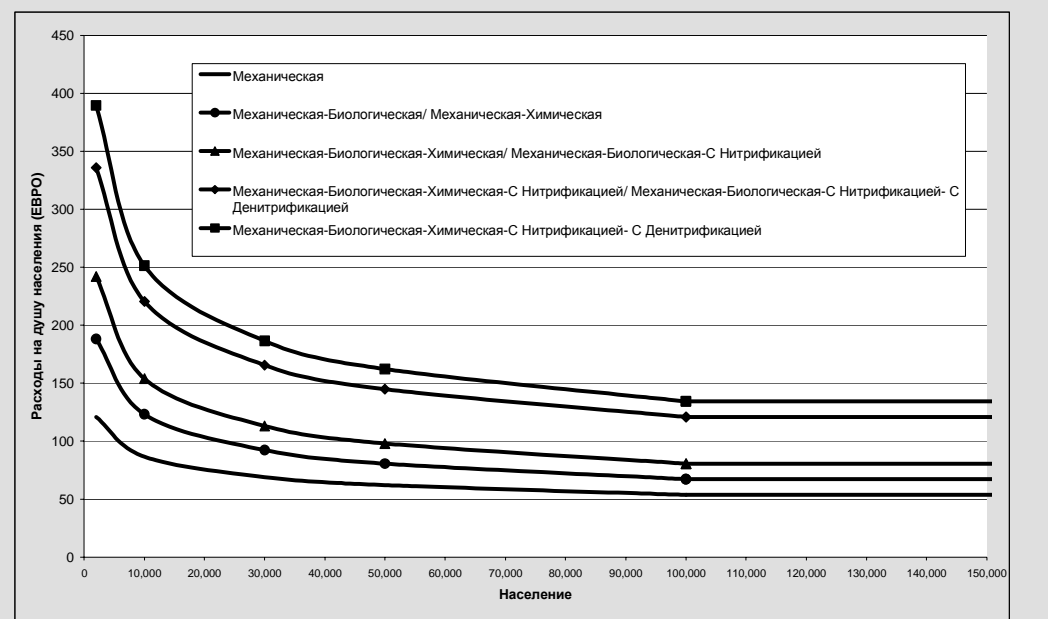
Обобщенные функции затрат

Расчет объемов требуемых затрат основан на нескольких обобщенных функциях затрат, встроенных в модель FEASIBLE. Эти функции затрат позволяют легко оценить затраты на альтернативные варианты предоставления услуг и природоохранных целей при ограниченных усилиях, затрачиваемых на сбор исходных данных. Они охватывают ряд технических показателей для каждого сектора коммунальных услуг.

Вставка 7.11: Модель FEASIBLE – обобщенные функции затрат и корректировки цен

FEASIBLE рассчитывает затраты, связанные с использованием конкретных технологий, основываясь на обобщенных функциях затрат и применении коэффициентов корректировки цен для местных условий.

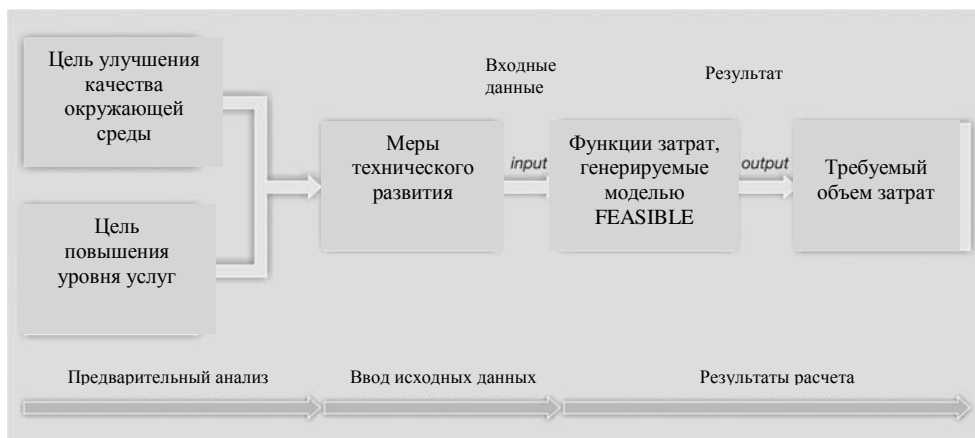
Обобщенные функции затрат оценивают затраты на одного обслуживаемого жителя в зависимости от типа и производительности сооружений. Эти функциональные зависимости были выведены на основе результатов проведения технико-экономических обследований и выражаются в международных ценах. На нижеследующем графике показан лишь один пример таких функций затрат, на котором единица инвестиционных затрат для альтернативных технологий очистки сточных вод показана как функция численности населения, обслуживаемого данными КОС. Функции, выраженные в международных ценах, отражают типичное распределение основных компонентов затрат (оборудование, материалы, проектные работы, заработная плата, электроэнергия, земля и т.д.) на коммунальных объектах в Европейских странах. Каждому элементу соответствует свой коэффициент корректировки цен, используемый для приведения расчетных затрат к местному уровню цен.



Это означает, что существующая ситуация и целевая ситуация имитируются путем выбора конкретных технических параметров и мероприятий, которые привели бы к достижению поставленной цели.

Важным этапом для расчета по модели является перевод формальных целей качества окружающей среды или уровня услуг на язык конкретных технических мероприятий, которые необходимо выполнить для достижения заданных целей (см. Рисунок 7.12).

Рисунок 7.12: Этапы использования модели FEASIBLE



Таким образом, при моделировании существующей ситуации в модели FEASIBLE, пользователю необходимо задать технические параметры как можно точнее к тем, которые применимы к соответствующим территориям (регионам, муниципалитетам или группам муниципалитетов). Аналогично, при задании цели, пользователь должен определить технические мероприятия, которые приведут к достижению данной цели в соответствии с анализом, выполненным до процесса моделирования.

Значения требуемых затрат, рассчитанные моделью в международных ценах, и ряд коэффициентов корректировки цен используются в FEASIBLE для преобразования результатов, выраженных в международных ценах, в местные цены. Поэтому пользователю необходимо ввести данные о местных ценах для основных элементов затрат, таких как земля, электроэнергия, топливо, заработная плата основного производственного персонала, оборудование, строительные материалы и т. п.

В модуле расчета объемов располагаемого финансирования, пользователю необходимо ввести данные о существующей финансовой ситуации, а также о перспективных объемах финансирования на этапе, предворяющем процесс моделирования. Объемы финансирования указываются в денежном выражении на каждый год рассматриваемого периода.

FEASIBLE различает следующие источники и инструменты (способы) финансирования:

- Платежи за коммунальные услуги (население, промышленные предприятия, другие категории потребителей услуг);
- Бюджеты всех уровней;
- Гранты (для нескольких источников);
- Займы (от МФИ или коммерческих банков); и
- Прочие.

Модуль расчета дефицита финансирования и общих результатов предоставляет суммарные результаты значений дефицита финансирования, объемов требуемых затрат, объемов располагаемого финансирования и выбранные технические параметры. Пользователь может просмотреть дефицит финансирования для отдельных видов и источников финансирования. Нижеследующая Вставка 7.12 содержит некоторые примеры анализируемых моделью видов дефицита финансирования.

Вставка 7.12: Результаты FEASIBLE – Примеры видов дефицита финансирования

Итого дефицит/профицит финансирования

Сравнение общего значения объема требуемых затрат со значением общего объема располагаемого финансирования отражает либо соответствие, либо несоответствие между амбициями, относящимися к уровню услуг, и имеющимся финансированием.

Дефицит/профицит финансирования на покрытие текущих затрат

Сравнение величины текущих затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО) коммунальной инфраструктуры с объемами платежей за услуги отражает степень, насколько оплата тарифов конечными потребителями услуг достаточно для покрытия необходимых затрат на эксплуатацию и содержание существующей инфраструктуры.

Сравнение требуемых объемов затрат на эксплуатацию, техническое обслуживание и реинвестиции (на компенсацию износа имеющихся основных фондов) с объемами финансирования, поступающими за счет платежей за услуги, отражает степень, в какой оплата тарифов непосредственными потребителями услуг обеспечивает возможности покрытия затрат на эксплуатацию и плановое обновление основных фондов имеющейся инфраструктуры.

Дефицит/профицит реинвестиций (на компенсацию износа/восстановление имеющихся основных фондов)

Сравнение объемов затрат, требуемых на ЭиТО и реинвестиции (на компенсацию износа имеющихся основных фондов), с общим объемом располагаемого финансирования отражает степень, в какой объемы располагаемого финансирования достаточны для покрытия обоснованных затрат на эксплуатацию, техническое обслуживание и реинвестиции (замену износившихся частей инфраструктуры). Если появляется накопленный дефицит финансирования затрат, требуемых для компенсации износа имеющихся основных фондов, то можно сделать вывод, что инфраструктура будет продолжать изнашиваться по сравнению с базовым годом.

Дефицит/профицит капитальных затрат

Сравнение объемов затрат, необходимых для замены изношенных частей, модернизации и строительства новых объектов коммунальной инфраструктуры с объемами финансирования, предназначенными для осуществления капиталовложений отражает баланс между необходимыми инвестициями и располагаемым объемом денежных средств на эти цели.

Тем не менее, необходимо уделить должное внимание интерпретации агрегированного дефицита финансирования для страны или крупного региона для многочисленных независимых коммунальных объектов природоохранного сектора, охваченного финансовой стратегией, так как платежи за услуги, как правило, не перечисляются перекрестным образом в другие административные единицы. Следовательно, общий баланс может скрывать местный дисбаланс. С этой целью модель FEASIBLE позволяет проанализировать финансовые дефициты/профициты на менее укрупненном уровне (групп муниципалитетов или отдельных городов).

Другие документы, рекомендуемые для прочтения

Читателям, которых интересуют более подробная информация по природоохранным финансовым стратегиям и их практическому применению или компьютеризованному инструменту поддержки принятия решений - модели FEASIBLE рекомендуется, в частности, ознакомиться со следующими публикациями:

- Модель FEASIBLE, Версия 2, Руководство пользователя и техническая документация, 2003 год; и
- Финансовые стратегии для сектора городского водоснабжения и водоотведения для стран ННГ: Обзор, Пятая встреча стран ННГ сети природоохранного финансирования, 21-23 мая, 2001 год, СРГ по реализации ПДООС ОЭСР.

ГЛАВА 8 РЕФОРМА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В СТРАНАХ ВЕКЦА

8.1 Краткое резюме

В 2000 г. в Алматы министры экономики, финансов и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА призвали разработать новую институциональную основу для водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в своих странах. *Децентрализация* была призвана важным способом улучшения предоставления услуг водоснабжения и канализации (ВиК) в странах ВЕКЦА. Это привело к передаче ответственности за водоснабжение и канализацию с национального на местный уровень и усилению сопряженного потенциала местных органов власти – в частности, выборных местных органов публичной власти – с тем чтобы они взяли на себя новые обязанности. Однако, хотя в настоящее время ответственность за ВКХ децентрализована и возложена на муниципалитеты в большинстве стран ВЕКЦА, это пока не принесло ожидаемой пользы населению.

В настоящем документе указаны 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 тщательно координироваться. 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 фрагментации. Когда административно-территориальные единицы слишком малы и слабы для того, чтобы организовать надлежащую эксплуатацию систем водоснабжения или канализации, следует создавать стимулы либо к слиянию муниципалитетов в более крупные административные единицы, либо к развитию сотрудничества между муниципалитетами. Это может быть целесообразно с учетом не обязательно эффективной динамики формирования более мелких муниципалитетов в России в последнее время, и существования бедных сельских районов в регионе ВЕКЦА.

У муниципалитетов должно развиваться чувство большей ответственности за выработку политики, проводимой ими на своем уровне. Это залог успеха реформы, связанный с более широким кругом вопросов управления сектором водоснабжения и канализации, в частности с вопросом контроля со стороны общества. Во многих случаях плохо согласующиеся цели и нереальные планы ослабили местные органы публичной власти. Надлежащее планирование является ключевым фактором успеха – но это должно быть планирование с упором на достижение результатов, а не просто составление длинных, неструктурированных и переменчивых «списков благих пожеланий», каковым в настоящее время является планирование во многих муниципалитетах стран ВЕКЦА.

Эффективное планирование особенно важно для реформы ВКХ, поскольку оно влечет за собой большие капитальные затраты на развитие инфраструктуры с длительной окупаемостью инвестиций и низкой отдачей на вложенный капитал. Следовательно, местные органы власти в странах ВЕКЦА должны быть привержены (и получать в этом поддержку) следующему:

- установлению согласованных долгосрочных целей в отношении ВиК (управление спросом, качество услуг ВиК, реконструкция и развитие инфраструктуры), которые должны быть частью генерального плана города или региона. В этой связи будет полезен диалог с общественностью;

- разработке в среднесрочной перспективе реалистичных финансовых стратегий. 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, бюджетного и долгового финансирования). В этой связи полезным будет методологический и практический опыт разработки финансовых стратегий на общенациональном и региональном уровнях. Работа СРГ по реализации ПДООС в поддержку различных стран ВЕКЦА и регионов позволила вынести важные уроки в этой связи (см. информационно-аналитический документ ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)6);
- увязывать эти стратегии со среднесрочным планированием капиталовложений, призванным служить инструментом предвидения дефицита финансирования (в терминах денежных потоков) и источником информации при возможном пересмотре планов действий. В странах ВЕКЦА лишь очень немногие местные органы власти (муниципалитеты) планируют свой бюджет и 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.

Конечно, малые муниципалитеты, особенно в сельской местности, сочтут каждый из указанных выше шагов сложным для себя в связи с крайней ограниченностью их управленческого потенциала, и более серьезным износом инфраструктуры ВКХ (см. информационно-аналитический документ ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)4), но вопросы, на которые необходимо ответить, остаются теми же: Какая нужна инфраструктура? Как ее финансировать и как привлекать ресурсы?

Отношения между местными органами публичной власти и водохозяйственными предприятиями, отвечающими за предоставление услуг ВиК, должны строиться на системе стимулов, которые поощряли бы хорошие результаты работы. Контракты, предусматривающие достижение определенных результатов, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями (водоканалами) являются потенциально важным инструментом в этом отношении. Однако контракты, предусматривающие достижение оговоренных результатов, все еще являются редкостью в странах ВЕКЦА, и лишь некоторые муниципалитеты внедрили подобные контракты, главным образом в рамках проектов с участием частного сектора. Хотя замысел, лежащий в основе этих контрактов, позитивен, во многих действующих контрактах имеются серьезные недостатки. К их числу относятся отсутствие четкого определения ответственности сторон по контракту, инвестиционных планов и планов финансирования, целевых показателей качества услуг ВиК и четких показателей результативности. СРГ по реализации ПДООС разработала и начала распространять «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности (результативности), между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА» (далее кратко – «Руководство» - *прим. ред.*), в котором содержатся методические указания по этому вопросу (см. приложение).

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 водохозяйственные предприятия станут двигателем перемен. В частности, в 2000 году ожидалось, что частные поставщики услуг ВиК будут инвестировать собственные средства и внедрять современные формы управления. Эти ожидания не оправдались. Как показывает опыт, частные инвестиции в ВКХ не являются серьезной перспективой в странах ВЕКЦА, за исключением отдельных столиц и крупных городов. Международные компании оказались менее готовы к приятию рисков, 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 высокими рисками (например, договоры аренды и концессии).

Российская Федерация и Казахстан являются исключениями в том, что касается участия частного сектора. В *Казахстане* отечественный частный сектор широко участвует в водохозяйственных предприятиях, обслуживающих малые и средние города. Почти 40 процентов водохозяйственных предприятий, обслуживающих такие города, эксплуатируются частными операторами. По большинству из этих договоренностей основные фонды полностью переданы в частную собственность. Частными инвесторами, как правило, являются местные предприниматели. В *России* после того, как был дан политический сигнал о том, что участие частного сектора в предоставлении коммунальных услуг приветствуется, отечественные компании заключили контракты в более чем 20 крупных городах, на которые приходится около 11 процентов городского населения. 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 и оказывать населению более качественные услуги водоснабжения, их можно будет считать хорошей альтернативой существующей организации отрасли.

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 экономики, или повышать потенциал собственного персонала, например, посредством механизмов «породнения» с эффективно управляемыми водохозяйственными предприятиями стран ОЭСР, которые поделятся необходимым опытом.

В заключение следует сказать, что децентрализация должна представлять собой сбалансированный процесс, в котором три основных участвующих института (центральное правительство, муниципалитеты и водохозяйственные предприятия) координировано и взаимодополняюще развивают свой потенциал. Условием успешной децентрализации является качество отношений между государством и муниципалитетами, с одной стороны, и между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, с другой. Это процесс, который в странах ВЕКЦА, по-видимому, займет много лет, если не десятилетий.

8.2 Введение

«Алматинскими руководящими принципами» предлагалось передать ответственность за предоставление услуг водоснабжения и канализации (ВиК) муниципалитетам. Кроме того, в них было рекомендовано четко определить роль местных органов публичной власти и водохозяйственных предприятий и преобразовать водохозяйственные предприятия в самостоятельные 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:

- децентрализацию ответственности за оказание услуг ВиК и ее передачу с национального на местный уровень; усиление соответствующего потенциала местных органов власти, в частности выборных местных органов публичной власти;
- преобразование водохозяйственных предприятий в самостоятельные коммерческие организации, действующие под строгим надзором государственных органов;
- содействие более сбалансированному развитию очистки городских сточных вод (а не только водоснабжения), особенно в малых и средних городах;

- непосредственное вовлечение общественности в процесс реформ и надежная защита интересов потребителей;
- создание финансово устойчивой основы работы ВКХ, одновременно обеспечивая потребности малоимущих и незащищенных домашних хозяйств в услугах ВиК;
- создание стимулов к существенному повышению эффективности работы водоканалов и более рациональному водопотреблению;
- создание условий для участия частного сектора в рамках надлежащей нормативной базы.

Хотя в большинстве стран ВЕКЦА ответственность за услуги водоснабжения и канализации и инфраструктуру ВКХ 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 ВКХ на муниципальном уровне в странах ВЕКЦА. В нем приводятся аргументы в пользу обновления и оптимизации диалога между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, на основе достаточных данных и с использованием соответствующих инструментов. Обоснованием необходимости такого диалога является следующее:

- муниципалитеты должны решить, какого уровня услуги ВиК они хотят предоставлять гражданам. Для этого требуется стратегическое и финансовое планирование, лучшей основой для которого являются четкое распределение обязанностей, знание спроса и потребностей выгодополучателей, достоверные данные о состоянии инфраструктуры ВКХ 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. Условия доступа к активам и ответственность за инвестиции также должны быть ясными и четкими (раздел 3);
- для этого, в свою очередь, водохозяйственное предприятие должно повышать свой потенциал, с тем чтобы вести конструктивный диалог с муниципалитетом, и совершенствовать навыки в сфере управления (раздел 4). В этой связи целесообразно рассмотреть возможность участия частного сектора.

Настоящий документ основывается на тщательном анализе осуществленных реформ и текущего положения дел в ВКХ по институциональным, договорным и управленческим аспектам. Хотя в документе признается существующая позитивная динамика и достигнутые успехи, в нем также выделяются основные проблемы и предлагаются пути и инструменты их решения.

8.3 Водоснабжение и канализация как составляющая муниципальной политики

Первым следствием децентрализации ответственности за ВиК с ее передачей субнациональным уровням управления является то, что муниципалитеты должны решить, какого уровня услуги они хотят предоставлять гражданам. Это требует принятия обоснованных решений исходя из:

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

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

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

8.3.1 Потребность в стратегическом планировании

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

Вставка 8.1: Исторические причины завышенной по мощности и неэффективности инфраструктуры ВКХ 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 ВКХ (или некоторые ее компоненты) строилась с учетом ожидаемого будущего спроса, численность населения часто не достигала прогнозируемого уровня. Имеется множество примеров ошибочных прогнозов спроса на услуги ВКХ:

- **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 индустрии туризма и отдыха в этом регионе, чего так и 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 в предположении сохранения первоначальной тенденции.

Многие города, возникшие в период быстрого роста промышленности в 1950-1980-е годы, застраивались под надзором сразу нескольких центральных министерств (так называемое «ведомственное жилье»). Кроме того, разные районы городов и их инфраструктура нередко строились без какого-либо генерального плана города и даже без надлежащей координации между организациями, занимающимися застройкой города (так называемая «ведомственная разобщенность»). Потом эта инфраструктура зачастую эксплуатировалась разными субъектами, и в 1990-е годы, когда вся коммунальная инфраструктура была передана муниципалитетам, новые владельцы обнаружили, что она очень 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 воды зачастую составляли 300-600 литров на человека в сутки (лчс), что, по меньшей мере, вдвое превышает фактическое потребление в странах Европейского Союза. В результате повышения тарифов и установки приборов учета (счетчиков) фактическое потребление воды оказалось значительно ниже этих норм, что не было учтено в прогнозе спроса на водоснабжение и канализацию на основе которого проектировались системы.

3. Низкие стандарты строительства

Результатом проектирования на основе устаревших, неэффективных технических решений, ведущих к высокому удельному энергопотреблению, короткому сроку полезной службы активов, большой трудоемкости и большим затратам на техническое обслуживание, стала неэффективная и неоптимальная инфраструктура. Во многих странах ВЕКЦА энергетический кризис 1990-х годов, последовавший за развалом Советского Союза, выявил невозможность устойчивой эксплуатации имеющейся неэффективной инфраструктуры.

4. Чрезмерно жесткие экологические нормативы

Экологические нормативы 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 велики и зачастую не могут быть покрыты за счет собственных средств водохозяйственных предприятий и из местных и региональных бюджетов. Кроме того, при неоптимальности инфраструктуры, простая замена изношенного неэффективного оборудования (например, насосов, котлов) на такое же новое не обязательно приведет к эффективности.

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

- для *оптимизации* инфраструктуры (интеграция разных компонентов в единую систему; перепроектирование системы с корректировкой завышенной мощности существующей инфраструктуры с учетом фактического и прогнозного спроса на услуги ВиК), ее *модернизации* (улучшение технического состояния, повышение энергоэффективности и снижение трудоемкости, гидравлическое регулирование сетей, сокращения утечек и потерь) и *развития* (повышение охвата населения для достижения социальных целей, в том числе Целей развития на пороге нового тысячелетия (далее кратко - ЦРТ));
- для интеграции планов капиталовложений в годовые и среднесрочные государственные и местные бюджеты в соответствии с проводимой реформой государственных финансов и переходом к разработке среднесрочных программ бюджетных расходов и составлению бюджетов, ориентированных на достижение определенных результатов.

8.3.2 Перспективы стратегического планирования в ВКХ в странах ВЕКЦА

а) 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 имевшиеся 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, или разработаны планы управления спросом на коммунальные услуги. Такая ситуация обусловлена следующим:

- недостатком достоверных данных о фактическом состоянии 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 (советского периода) зачастую вводят в заблуждение, так как за 1990-е годы инфраструктура существенно изнашивается в связи с отсутствием финансирования на цели технического обслуживания, ремонта и восстановления изношенных основных фондов. Некоторые основные фонды, состоящие на балансе и учтенные в бухгалтерских книгах, находятся в неработоспособном состоянии или вообще утрачены;

- 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 на заработки в Россию) и 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, о планах промышленных предприятий по строительству новых/расширению существующих мощностей, которые привлекут рабочую силу и создадут дополнительный спрос на водоснабжение и канализацию);
- слабым потенциалом муниципалитетов в сфере планирования.

б) Увязка стратегических планов с бюджетом

Стратегические планы капвложений должны найти отражение в местных бюджетах. Для этого требуется как наличие адекватной системы учета в муниципалитетах, так и способность планировать бюджетные капвложения на 3-5-летний период.

В некоторых странах ВЕКЦА по-прежнему применяется постсоветская система определения сметной стоимости строительства на основе цен базисного 1984 года и их пересчета в текущие цены с применением искусственных индексов цен, отражающих инфляцию, накопленную с 1991 года. Зачастую это приводит к чрезвычайно завышенным оценкам сметной стоимости объектов, не отражающим текущих рыночных цен на строительство. Этот метод калькуляции сметной стоимости строительства является серьезным препятствием на пути результативного и экономного расходования бюджетных средств, направляемых на развитие инфраструктуры.

До настоящего времени система составления и мониторинга исполнения 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 суммами, предусмотренными статьями бюджета (бюджетной росписью).

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

Для преодоления этого необходимо развивать потенциал муниципалитетов в сфере применения таких инструментов управления местными расходами и планирования инвестиций, как *среднесрочные программы бюджетных расходов* (на 3-5 лет) и составления на их основе прозрачных годовых бюджетов, ориентированных на решение определенных задач, и планов бюджетных капитальных вложений. Как показывает опыт СРГ по реализации ПДОС, лишь несколько муниципалитетов в ВЕКЦА применяют в настоящее время среднесрочное 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 средства доноров) и направлять его на цели муниципальных инвестиций.

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

Следует также отметить, что в странах ВЕКЦА муниципалитеты все еще сильно зависят от трансфертов из центрального и/или региональных бюджетов в том, что касается финансирования инвестиций в ВКХ. 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 сильно 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 бюджетной системы должны осуществляться таким образом, чтобы они не ослабляли способности муниципалитетов реализовать планы, согласованные с общенациональными/региональными властями. Этот вопрос рассматривается более детально в информационно-аналитическом документе ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)6.

8.4 Определение роли местных органов власти и водохозяйственных предприятий посредством контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов

Отношения между муниципалитетом и поставщиком услуг ВиК – второй аспект реформы ВКХ, 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 сторон и препятствует эффективному оказанию услуг ВиК. 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. Подобная блокировка подрывает операционную самостоятельность водохозяйственных предприятий и делает неясными роли, которые должны играть местные органы власти и водохозяйственные предприятия.

8.4.1 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 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 заключили контракты такого типа со своими водохозяйственными предприятиями. Многие из этих контрактов разработаны в рамках проектов, в которых участвует частный сектор. Хотя начатая работа является шагом 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 в них ряд серьезных недостатков, в том числе следующие:

- в контрактах не описывается имущество, передаваемое муниципалитетом оператору;
- в контрактах не указываются технические параметры услуг ВиК, которые должен обеспечить оператор;
- в контрактах не содержатся инвестиционные планы и планы финансирования капвложений, операционных затрат и затрат на техническое обслуживание;
- в контрактах не устанавливаются крайние сроки достижения оператором целевых показателей результативности;
- муниципалитеты не полностью выполняют свои обязанности по контролю и оценке качества работы водохозяйственных предприятий, включая эксплуатацию и техническое обслуживание.

8.4.2 Руководство по использованию контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов

Для оказания поддержки тем местным органам власти, которые готовы перевести на контрактную основу свои отношения с водохозяйственными предприятиями, СРГ по реализации ПДОС разработала «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности (результивности), между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА», в котором рассматриваются и анализируются ключевые элементы, которые

должны быть приняты во внимание 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 этом «Руководстве», приводятся как отправная точка развития улучшенных договорных механизмов в ВКХ в странах ВЕКЦА. «Руководство» актуально для муниципалитетов, желающих установить договорные отношения с государственным, муниципальным или частным водохозяйственным предприятием.

Важно помнить о том, что разработка контрактов не является точной наукой и должна быть адаптирована с учетом местных условий. Для этого обычно требуется помощь опытных и квалифицированных специалистов, хорошо знающих отрасль и образцы лучшей международной практики, которые могут использовать в процессе разработки контрактов.

8.5 Повышение управленческого потенциала поставщиков услуг

После почти пятнадцати лет недостаточных инвестиций и плохого технического обслуживания основных фондов 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 идет медленно, 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 затрат и затрат на содержание и техническое обслуживание основных фондов, не говоря уже об их 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 экономического 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 капиталовложений и обычно пересматривают тарифы с нерегулярными промежутками;
- персонал многих водохозяйственных предприятий не владеет инструментами финансового планирования и не имеет опыта сбора и анализа соответствующей информации, помогающей рационализировать процесс принятия решений на уровне муниципалитетов - в результате, такие водохозяйственные предприятия не могут оказывать влияние на свое дальнейшее развитие;
- данная 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 водопроводно-канализационным хозяйством. Внимание настоящего документа сосредоточено на отдельных вопросах:

- финансовое планирование на уровне водохозяйственных предприятий должно идти рука об руку с планированием в муниципалитетах. Финансовое планирование должно служить основой для диалога между муниципалитетом и водохозяйственным предприятием, и оно, вероятно, существенно улучшит результаты работы поставщика услуг ВиК;
- развитие управленческого потенциала. Это можно делать несколькими способами. Участие частного сектора (УЧС) рассматривается как способ достижения этой цели. Независимо от того, будут или нет частные операторы инвестировать собственные средства в инфраструктуру, они, вероятно, привнесут свой экспертный потенциал в сфере управления и выстраивания отношений с выгодополучателями.

8.5.1 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 техническими оценками и оценками затрат, обычно считается предпочтительным инструментом анализа и принятия решений (см. приложение 3). При условии ее надлежащего использования такая модель имеет большое 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 общих результатов своей работы путем анализа показателей результативности, рассчитываемых этим инструментом; и
- в долгосрочной перспективе, в конечном итоге, привлекать финансирование.

Хотя внедрение инструментов финансового планирования на начальном этапе требуют определенных усилий со стороны водохозяйственных предприятия и соответствующей подготовки персонала как водохозяйственных предприятия, так 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 к его финансовой устойчивости.

8.5.2 Развитие управленческого потенциала водохозяйственных предприятий

В настоящее время многие водохозяйственные предприятия стран ВЕКЦА страдают от слабого управления и, как следствие, неэффективной эксплуатации. Сейчас широко признается, что акционирование водохозяйственных предприятий (наряду с предоставлением им большей самостоятельности в принятии решений) является ключом к преодолению этого недостатка.

Акционирование влечет за собой введение управления, ориентированного на получение определенных результатов, измеренных с помощью финансовых и технических показателей, и организационно эти задачи решаются путем постановки целей в отношении результативности и введения системы оплаты труда персонала, ориентированной на получение желаемых результатов. Кроме того, акционирование подразумевает больший упор на отношения с потребителями и поставщиками.

Для реализации подобных изменений водохозяйственным предприятиям стран ВЕКЦА потребуются привлекать и использовать внешний управленческий потенциал. Они могут либо нанимать руководителей предприятий других секторов экономики, либо укреплять потенциал собственного персонала, используя техническую помощь, в т.ч. 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.

8.5.3 УЧС как способ повышения эффективности водохозяйственных предприятий в регионе ВЕКЦА

В ходе консультаций в 2000 году в Алматы министры рекомендовали муниципалитетам и водохозяйственным предприятиям (водоканалам) 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 пока не оправдались.

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

Существуют разные формы партнерства государства и частного сектора (ПГЧС) в секторе водоснабжения и канализации, 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 (см. таблицу 9.1). 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 основными фондами, их эксплуатации и/или финансировании. Следовательно, частный и государственный сектора несут разную степень ответственности за оказание услуг.

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 составляют Российская Федерация и Казахстан, где отечественные частные операторы в настоящее время играют все более важную роль.

В России в последние 18 месяцев частные операторы занимают все большую долю рынка. В прошлом году они уже обслуживали около 11 процентов городского населения, через несколько лет эта цифра, возможно, возрастет до 16 процентов. Начало этой тенденции положило политическое заявление Президента, который приветствовал участие частного сектора в жилищно-коммунальном хозяйстве. Устойчива ли эта тенденция, еще предстоит увидеть, так как большинство контрактов (кроме шести) представляли собой 11-месячные договоры аренды и трудно предсказать, сколько из них перейдет в более долгосрочные контракты.

В Казахстане отечественный частный сектор широко участвует в водохозяйственных предприятиях, обслуживающих малые и средние города. Почти 40 процентов водохозяйственных предприятий, обслуживающих такие города, эксплуатируются частными операторами. По большинству из этих договоренностей физические активы полностью передаются в частную собственность. Частными инвесторами, как правило, являются местные предприниматели. Многие случаи приватизации были связаны с процедурами неплатежеспособности – или необходимостью предвосхитить их – важной целью которых была ликвидация крупных задолженностей перед налоговыми органами. Цена, уплачиваемая за активы, часто была весьма низкой. В связи с тяжелым финансовым положением, в котором находится большинство водохозяйственных предприятий в Казахстане, в последнее время наблюдается некоторый отток частного сектора, и время покажет, сохранится ли эта тенденция.

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, неразработанность правил игры, ограниченный потенциал отечественных частных операторов и слабость управленческого потенциала многих муниципалитетов и водохозяйственных предприятий – вот только некоторые из проблем, которые поднимались участниками ряда круглых столов для частного сектора, организованных совместно СРГ по реализации ПДОС и Всемирным банком¹¹¹. 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 решения имеющихся 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 вначале определить реальное состояние инфраструктуры и снизить риск конфликта при использовании в дальнейшем концессий и договоров аренды;

¹¹¹ Протоколы см. по адресу: www.oecd.org/env/water

- 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).

б) Перспективы УЧС в ВКХ стран ВЕКЦА

Хотя скромный уровень участия частного сектора в ВКХ региона объясняется многочисленными препятствиями и рисками, сложившаяся ситуация также объясняется рядом изменений в стратегии частных компаний..

В настоящее время международный частный сектор пытается провести реструктуризацию своих глобальных портфелей проектов, расчислить их и сократить свои долговые обязательства в ответ на усиление неприятия риска акционерами после 11 сентября, финансового кризиса в Аргентине и банкротства корпораций. Однако пока не найден ответ на вопрос о том, как решать проблему цикличности доходов.

Более того, «легкие» инвестиционные возможности уже были использованы, и, как представляется, частный сектор почти исчерпал рынки с приемлемым уровнем риска. Последние несколько лет упор делается на крупные города. Частные инвесторы считают малые города и сельскую местность менее привлекательными для инвестиций в ВКХ и, вместо этого, сосредотачивают свое внимание на эксплуатации, завися в том, что касается финансирования, от доноров и МФИ. Однако, имеется только ограниченное финансирование на развитие ВКХ, выделяемое Всемирным банком (960 млн долл. США в течение следующих трех лет, через МБРР¹¹² и МАР¹¹³) и другими донорами. В связи с этим потребуется сделать финансирование значительно более избирательным и адресным и серьезно улучшить координацию между основными донорами и МФИ.

Частный сектор считает концессии в странах ВЕКЦА весьма маловероятными, и даже на договоры аренды (*Lease, Affermage*) аппетит весьма ограничен. Véolia Water стала 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 (*service contracts*) и управление (*management contracts*), по которым частная компания эксплуатирует основные фонды ВКХ 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. Контракты на оказание услуг не

¹¹² Международный банк реконструкции и развития (МБРР).

¹¹³ Международная ассоциация развития (МАР).

предусматривают передачи всех или части рисков от общественного сектора частному, 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.

8.6 Приложение

8.6.1 Многолетнее планирование инвестиций (МПИ) – инструмент, предназначенный для муниципалитетов

Многолетние инвестиционные планы (МИП) для муниципальной инфраструктуры призваны укрепить финансовое положение 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 определенных правилах, подход к планированию инвестиций местными органами власти, поддерживаемый программным обеспечением по финансовому планированию, и учитывающий национальные бюджетные кодексы.

В результате ряда 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. В ходе распространения результатов данной работы, ноу-хау было 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 этих инструментов, в том числе модели МИП (многолетнего инвестиционного плана), поможет региональным органам власти регулировать межбюджетные трансферты, необходимые для капиталовложений, эксплуатации и технического обслуживания, равно как и в природоохранных целях.

Типичный тренинг по модели включает в себя презентацию модели, обсуждение концепции и методологии составления многолетнего инвестиционного плана, обоснование целесообразности его внедрения и связанных с этим выгод, и конкретные примеры из опыта Российской Федерации, Украины, Польши и Соединенных Штатов.

8.6.2 Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности (результативности)

а) Сфера охвата проекта

- Определение четких целей контракта и обязанностей по нему посредством (1) процесса диалога между подрядчиком и нанимающей стороной (Заказчиком); и (2) соответствующего процесса надлежащей всесторонней оценки сложившейся ситуации, с тем чтобы стороны были осведомлены обо всех данных, которые могут повлиять на эффективное развитие водохозяйственного предприятия и затронуть его работу; четкое определение зоны ответственности подрядчика, для нахождения баланса между доходами подрядчика и общим объемом и качеством услуг, оказываемых населению на обслуживаемой территории;
- срок действия контракта, предусматривающего достижение определенных, согласованных сторонами результатов, должен считаться не его жестким, априори заданным условием, а скорее должен определяться в зависимости от целей заключаемого контракта; и
- в контракт, предусматривающий достижение определенных результатов, должны включаться положения о досрочном прекращении его действия, с тем чтобы обеспечить своевременное и эффективное развитие водохозяйственного предприятия.

б) Нормативно-правовая и институциональная база

- Изучение существующей нормативно-правовой базы в том, что касается эксплуатации водохозяйственного предприятия, для применения наиболее целесообразного и эффективного договорного механизма, или, в качестве альтернативы, для внесения изменений в нормативную правовую базу, 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 регулирование и мониторинг, и должен иметь для этого достаточные возможности.

в) Показатели деятельности (результативности)

- В показателях деятельности (результативности) должно учитываться текущее положение водохозяйственного предприятия для установления достижимых значений показателей, и для разработки набора показателей, сосредоточенных на аспектах, наиболее важных для развития и улучшения состояния водохозяйственного предприятия;
- в связи с показателями деятельности (результативности) Подрядчика должны рассматриваться и другие важные элементы, такие как соответствующая эффективная система мониторинга, механизм пересмотра показателей результативности, изменение и/или приостановка обязательных значений показателей результативности.

2) Тарифы и финансовые обязательства нанимающей стороны

- Механизм установления тарифов следует создавать с большой тщательностью, 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 должно учитываться сразу много аспектов, таких как финансовая жизнеспособность водохозяйственного предприятия, социальные цели и экономическая эффективность предприятия, в увязке с тем фактом, что тарифы, установленные Подрядчику, должны, по меньшей мере, покрывать все его эксплуатационные затраты и затраты на содержание и техническое обслуживание основных фондов, чтобы обеспечить эффективное оказание услуг, отвечающих установленным требованиям, и сохранение стоимости основных средств инфраструктуры;
- Применительно к водохозяйственным предприятиям, 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 играет решающую роль при обсуждении и разработке контракта, предусматривающего достижение определенных результатов;
- стороне, принимающей риск сбора платежей, должно быть разрешено принимать соответствующие меры для получения платежей с потребителей и взыскания долга;
- что касается показателей деятельности, которых должен достичь подрядчик, положения контракта, предусматривающего достижение определенных (согласованных сторонами) результатов, в отношении тарифов должны включать механизмы их пересмотра, с тем чтобы уровень тарифов постоянно позволял водохозяйственному предприятию достаточно развиваться; и
- Нанимающая сторона нередко отвечает за полное или частичное финансирование капиталовложений в основные фонды, эксплуатируемые водохозяйственным предприятием, и положениями контракта должны быть четко установлены обязательства нанимающей стороны в этой связи.

д) Финансовые санкции, вознаграждения и стимулы

- Финансовые санкции в контракте, предусматривающем достижение определенных результатов, представляют собой меры подстраховки в том, что касается достижения Подрядчиком оговоренного 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 работы, которые, вероятнее всего, и так не самые благоприятные;
- вознаграждения и стимулы в контракте, предусматривающем достижение определенных результатов, дополняют санкции, так как они тоже имеют целью оказать влияния на результаты работы Подрядчика. Однако, следует тщательно продумать вознаграждения и стимулы и весьма осторожно применять их: если предприятие эксплуатируется государственным подрядчиком, подобные финансовые стимулы следует привязывать только к результатам работы отдельных лиц, осуществляющих управление предприятием и отвечающих за эксплуатацию.

е) Мониторинг

- Мониторинг является весьма важным элементом контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов, так как он позволяет сторонам определить, выполняют ли они свои обязательства, и оценить степень выполнения ими своих обязательств, исходя из чего стороны решают, приносит ли им выгоду контракт, предусматривающий достижение определенных результатов, и способствует ли он развитию водохозяйственного предприятия.

ж) 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 «Руководстве» обсуждаются судебные, квазисудебные и административные, арбитражные и добровольные механизмы урегулирования споров, которыми располагают стороны по контракту, предусматривающему достижение определенных результатов.

з) Риски

- Распределение рисков является важной составляющей любого контракта в секторе ВК: вопрос о том, кто принимает на себя риски, связанные с оказанием услуг и со строительством/восстановлением, эксплуатацией и техническим обслуживанием объектов ВКХ, зачастую является главным в контракте, предусматривающем достижение определенных результатов, особенно когда нанимающей стороной выступает государственная организация, деятельность которой, таким образом, подлежит общественной оценке;
- В «Руководстве» 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 риск неполучения запланированных доходов (коммерческий риск);
- Логично, что чем больше риски, передаваемые нанимающей стороной подрядчику, тем более высокое финансовое вознаграждение потребует себе подрядчик.

и) Затраты

- На этапе ведения переговоров и разработки контракта сторонам всегда следует учитывать фактические и ожидаемые затраты, непосредственно и косвенно связанные и вытекающие из заключенных 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, как средство повышения качества услуг ВиК, следует рассмотреть возможность найма квалифицированных экспертов и консультантов по техническим, финансовым и правовым вопросам для проведения тщательного анализа состояния инженерной инфраструктуры, чтобы снизить будущие затраты, и для тщательной оценки рисков и затрат.

8.6.3 Инструмент финансового планирования для водоканалов (ИФПВ) и принятие решений на водохозяйственных предприятиях

ИФПВ имеет своей целью внедрение водохозяйственными предприятиями (водоканалами) 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 потребности в финансировании.

Целесообразность применения подобного механизма можно кратко обосновать следующим образом:

- водохозяйственные предприятия в странах ВЕКЦА, как правило, не оценивают надлежащим образом свои потребности с точки зрения капитальных затрат и затрат на содержание и техническое обслуживание основных фондов, не говоря уже об их 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 экономический анализ затрат и выгод; и (2) 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 объема капиталовложений, и обычно пересматривают тарифы с нерегулярными промежутками;
- персонал многих 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 слабо влияют 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 негативные последствия для окружающей среды, здоровья и благосостояния населения.

Проект ИФПВ, являющийся частью компонента «Реформа сектора городского водного хозяйства» Программы работ СРГ по реализации ПДООС, 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, принятой на пятой Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в 2003 году в Киеве.

а) Общая стратегическая цель и конкретные цели

Конечная цель ИФПВ – 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, создаваемых этим инструментом; и (4) в долгосрочной перспективе, в конечном итоге, самостоятельно привлекать финансирование.

Конкретные цели Проекта ИФПВ перечислены ниже:

- помочь водохозяйственным предприятиям улучшить свое финансовое положение путем внедрения надежного среднесрочного финансового планирования;
- 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.);
- способствовать улучшению их операционных результатов путем (1) систематического отслеживания потенциальных источников экономии (например, внедрять более энергоэффективное оборудование), (2) более реалистичной оценки спроса на воду (предвосхищение роста контингента потребителей, прогнозирование водопотребления на основе некоторого количества используемых приборов учета, сокращение утечек посредством плановых инвестиций/ремонта и т.д.); и (3) более точной оценки собираемости платежей;
- улучшить и перейти на более систематическое взаимодействие и информационный обмен с муниципалитетами с использованием результатов применения данного инструмента для (1) разработки среднесрочных программ капитальных вложений, технического обслуживания и ремонта основных фондов, 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 для них решения, принятые муниципалитетами) и (4) определения величины финансирования, которое должно быть обеспечено муниципалитетом исходя из рассматриваемой программы капитальных затрат.

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

ГЛАВА 9 ДОКУМЕНТ С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО СЕКТОРА О ЕГО РОЛИ В РЕФОРМИРОВАНИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ, НА КАВКАЗЕ И В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА)

ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ В ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОМ ХОЗЯЙСТВЕ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА: СОСТОЯНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

Ллойд Мартин, Severn Trent Water International

9.1 Краткое резюме

В настоящее время широко признается, что достижение Целей развития на пороге нового тысячелетия, связанных с водой, потребует не только существенной реформы водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), но и мобилизации значительного вклада частных компаний в плане как финансирования, так и передачи ноу-хау. Однако партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС) в странах ВЕКЦА остаются на низком уровне как по их количеству, так и по уровню участия и ответственности частного сектора. В настоящее время в ВКХ региона ВЕКЦА существует около 10 проектов ПГЧС, в которых участвуют международные партнеры, в большинстве из которых оператором выступает международная частная компания. Хотя климат для ПГЧС в двух наиболее населенных странах ВЕКЦА недавно улучшился, главным образом в связи с развитием сильного отечественного частного сектора (Россия) и заметной политической переориентацией на Запад (Украина), это еще не привело к значительному дополнительному росту международных ПГЧС.

Сетевые системы водоснабжения и канализации (ВиК) характеризуются чрезвычайно высокими начальными капитальными затратами, значительно превышающими затраты в других секторах инфраструктурных услуг. Они финансируются главным образом за счет максимально долгосрочных долговых обязательств, исходя из коммерческих условий. Учитывая высокие первоначальные затраты, необходимы чрезвычайно длительные сроки окупаемости. Также весьма важно, чтобы потоки доходов были обеспечены по возможности максимально надежно. Кроме того, предоставление услуг городского водоснабжения и канализации является сферой деятельности со сравнительно низкой нормой прибыли на инвестированный капитал. В связи с этими особенностями сектора частные операторы особенно чувствительны к качеству инвестиционного климата и уровню риска, который является серьезным препятствием на пути ПГЧС во многих регионах мира. В странах ВЕКЦА как инвестиционный климат, так и масштаб/предсказуемость потоков доходов обычно находятся на низком уровне.

В настоящем документе делается попытка определить – с точки зрения частного сектора – основные меры, которые потребуются предпринять правительствам стран ВЕКЦА, МФИ, донорам и частному сектору для преодоления барьеров на пути ПГЧС и увеличения вклада частного сектора в реформу водопроводно-канализационного хозяйства в регионе. Некоторые важнейшие констатации и выводы приводятся ниже:

- Политическая приверженность ПГЧС на всех соответствующих уровнях государственного управления, является залогом их успеха. Хотя на это требуется время, контракты на управление можно использовать в качестве первого шага на пути налаживания доверительных отношений между всеми сторонами и развития более амбициозных форм ПГЧС на более позднем этапе.
- Кроме того, частному сектору потребуются сильное, независимое регулирование предприятий водопроводно-канализационного хозяйства как доказательство приверженности государства ПГЧС. В настоящее время сектор коммунальных услуг часто остается весьма политизированным в регионе ВЕКЦА.
- Необходимо установить реалистичные тарифы, которые сделают возможным полное возмещение затрат, с устранением перекрестных субсидий между промышленностью и бытовыми потребителями. Центральные правительства должны сыграть роль в преодолении подобных препятствий, которые обычно существуют на местном уровне.
- В связи с ограничениями, связанными с приемлемостью платы за водоснабжение и канализацию для домашних хозяйств в странах ВЕКЦА в настоящее время, возможно также необходимо рассмотреть возможность использования «гибридных» механизмов финансирования, в которых капиталовложения финансируются из государственных бюджетов, тогда как тарифами для потребителей покрываются только эксплуатационные затраты и затраты на текущий ремонт и содержание основных фондов.
- Дальнейшее содействие процессу реформ возможно, если государственный сектор приложит все усилия для обеспечения прозрачного предложения проектов ПГЧС. Одна из причин низкой привлекательности многих стран ВЕКЦА, на которую указывает частный сектор – повсеместная озабоченность *прозрачностью* проведения тендеров.
- Хотя контракты ПГЧС наделяют частный сектор правами, эти права не могут быть обеспечены правовыми санкциями, если местные органы публичной власти не признают их. МФИ и другие доноры могут снизить страновой риск, предоставляя гарантии возмещения частному сектору ущерба, причиненного нарушением контракта в таких обстоятельствах.
- Во многих случаях осуществляемые проекты ПГЧС страдают от отсутствия достоверных данных, на которых основываются как контракты, так и проекты ПГЧС, что ведет к необходимости переоценки и корректировки выплат, обусловленных достижением определенных результатов, по мере развития проекта. Государственный сектор должен обеспечить, по возможности, предоставление данных, отражающих фактическую ситуацию, и, если это невозможно, он должен соглашаться с необходимостью уточнения и пересмотра данных в ходе реализации контракта.

9.2 Почему лица, занимающиеся разработкой политики в водопроводно-канализационном хозяйстве, заинтересованы в развитии партнерств государственного и частного секторов?

Совершенствование оказываемых услуг городского водопроводно-канализационного хозяйства является насущной необходимостью в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В странах ОЭСР потребности в инвестициях также существенно возрастут в течение следующих нескольких лет, что потребует роста эффективности за счет совершенствования управления инвестициями и использования новых источников инвестиций. Например, в Европейском союзе в ВКХ в настоящее время расходуется около 75 млрд долл. США в год, а капиталовложения, по прогнозам, будут расти на 7 процентов в год (Оуэн, Дэвид Ллойд, 2002). В отчете Группы Камдессю, подготовленном для Третьего всемирного водного форума, проходившего в 2003 г. в Киото, указывается, что в развивающихся странах текущие расходы на воду в размере 75 млрд долл. США в год должны быть увеличены приблизительно до 180 млрд долл. США для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) по водоснабжению и санитарии (Всемирная группа экспертов по финансированию инфраструктуры водного хозяйства, 2003). В отчете, подготовленном при поддержке Правительства Дании, указывается, что годовое финансирование, требуемое для эксплуатации, текущего ремонта и содержания основных фондов и инвестиций в ВКХ в регионе ВЕКЦА¹¹⁴ должно составлять около 7 млрд евро в год. Однако этот целевой показатель будет сложно выполнить только за счет государственных средств, так как финансирование из государственных бюджетов и ОПР будет ограниченным. Поэтому правительства все активнее обращаются к партнерам из частного сектора для получения доступа к двум основным ресурсам: (1) усовершенствованным методам управления водопроводно-канализационным хозяйством и техническим возможностям и (2) частным инвестиционным средствам на покрытие растущих долгосрочных потребностей в капиталовложениях.

9.3 Что такое ПГЧС?

Термин «партнерство между государственным и частным секторами» обозначает соглашение (партнерство) в любой форме между государственной и частной сторонами для оказания городских и/или коммунальных услуг. *ПГЧС не следует путать с приватизацией* (то есть отчуждением активов), когда право собственности на инфраструктуру ВКХ, равно как и управление ею передается, полностью или частично, частному сектору.

Существует широкий спектр подходов к вовлечению частного сектора в повышение эффективности систем водопроводно-канализационного хозяйства. В некоторых вариантах эксплуатация (и право собственности) остаются в руках государства, а частный сектор осуществляет проектирование и строительство инфраструктуры. В других вариантах частные партнеры осуществляют управление системами ВКХ, их эксплуатацию и/или финансирование. Следовательно, частный и государственный сектора несут в них разную ответственность за оказание услуг. Таким образом, существует спектр разных ПГЧС, с разного уровня взаимоотношениями между государственным и частным секторами (см. рисунок 9.1). Однако в каждом случае основной целью является повышение эффективности оказываемых услуг.

Во всех этих вариантах, однако, публичная власть остается ответственной за осуществление надзора за деятельностью оператора и, в конечном итоге, за удовлетворение потребностей населения и других потребителей в коммунальных услугах. Органы публичной власти (общенациональные и местные) сохраняют за собой конечную ответственность за установление и

¹¹⁴ «ВЕКЦА» обозначает «Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия». Этот регион включает в себя следующие двенадцать стран: Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Россию, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину.

обеспечение соблюдения отраслевых норм и стандартов. Тот факт, что водопроводно-канализационное хозяйство является одной из локальных естественных монополий, требует активного регулирования, с тем чтобы отраслевые нормы и стандарты соблюдались, а интересы потребителей защищались.

Рисунок 9.1: Распределение ответственности между государственным и частным секторами при разных формах участия частного сектора в оказании услуг водоснабжения и канализации

	Установление отраслевых стандартов	Собственность на основные фонды	Капиталовложения	Проектирование и строительство	Эксплуатация	Сбор платежей с потребителей	Надзор за работой оператора и платежами (тарифами)
Полностью государственный сектор	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый
Пассивные частные инвестиции	Темно-серый	Темно-серый	Светло-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый
Контракты на проектирование и строительство	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Белый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый
Контракты на оказание услуг	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Белый	Темно-серый	Темно-серый
Совместные предприятия	Темно-серый	Светло-серый	Светло-серый	Светло-серый	Светло-серый	Светло-серый	Темно-серый
«Строительство-эксплуатация-передача»	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый
Концессионные соглашения	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый
Пассивные государственные инвестиции	Темно-серый	Темно-серый	Светло-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый
Полностью частный сектор	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый	Темно-серый

Ключ: Темно-серый = ответственность государства
 Светло-серый = совместная ответственность государственного и частного секторов
 Белый = ответственность частного сектора

Источник: Программа партнерств Йейл-ПРООН, 1998 г. (Yale-UNDP Partnerships Program 1998).

Источник: ОЭСР, (2000).

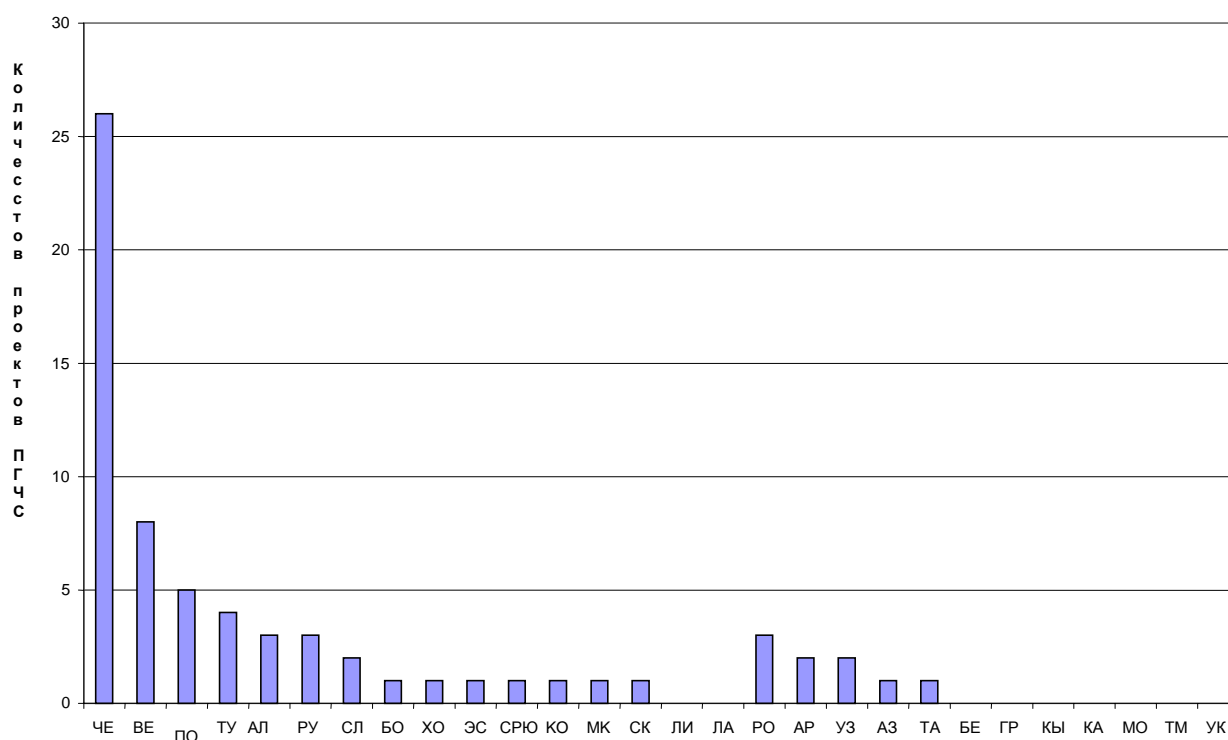
9.4 Текущее состояние ПГЧС в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА

Партнерства между государственным и частным секторами в странах ВЕКЦА остаются на низком уровне как по их количеству, так и по уровню участия и ответственности частного сектора. В настоящее время в регионе ВЕКЦА существует около 10 проектов ПГЧС, в которых участвуют международные партнеры, в большинстве из которых оператором выступает международная частная компания. Это почти вдвое превышает количество подобных проектов на момент проведения Алматинской конференции пять лет назад (см. в приложении перечень основных проектов ПГЧС, осуществляемых в настоящее время в странах ВЕКЦА).

Для сравнения: в Центральной Европе и на Балканах, население которых значительно меньше населения стран ВЕКЦА, сообщается о 58 партнерствах между государственным и частным секторами в водопроводно-канализационном хозяйстве (см. рисунок 9.2).

Обследование, проведенное в 2002 г. с участием крупных партнеров из частного сектора, активных в регионе ВЕКЦА и Центральной Европе, показало, что рейтинг привлекательности большинства стран ВЕКЦА для ПГЧС весьма низок (см. таблицу 9.1). Россия, Казахстан и Украина, главным образом по причине размера их рынка, воспринимались как страны, более привлекательные, чем другие страны ВЕКЦА, с рейтингом, сопоставимым с рейтингом стран Юго-Восточной Европы (например, Албании, Македонии, Союзной Республики Югославия и Боснии и Герцеговины).

Рисунок 9.2: Количество проектов ПГЧС с участием международных партнеров в Европе и Центральной Азии¹¹⁵



Источник: ОЭСР/Всемирный банк (2003).

¹¹⁵ Европа и Центральная Азия (ЕЦА) включают в себя следующие страны: Албанию, Болгарию, Боснию и Герцеговину, Венгрию, Латвию, Литву, Македонию, Польшу, Румынию, Сербию и Черногорию, Словацкую Республику, Словению, Хорватию, Чешскую Республику, Эстонию, Союзную Республику Югославия + страны ВЕКЦА + Турцию).

Таблица 9.1: Распределение стран региона ЕЦА¹¹⁶ по группам в соответствии с привлекательностью ПГЧС в 2002 г.

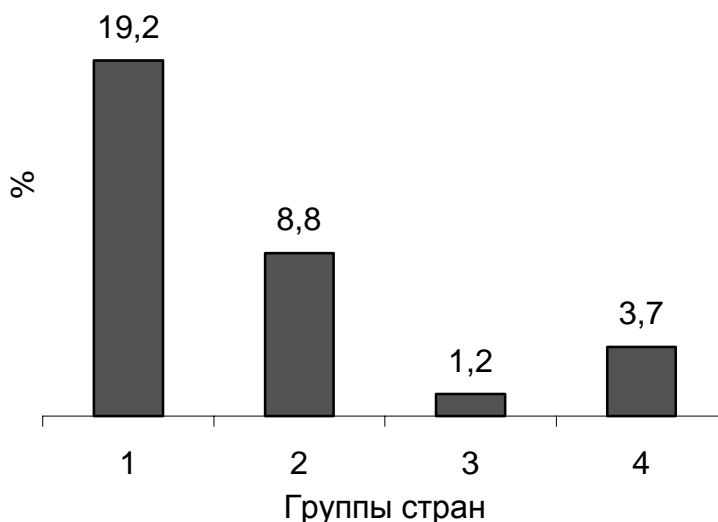
Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4
<i>ПГЧС привлекательно?</i>			<i>ПГЧС не привлекательно?</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Чешская Республика • Венгрия • Польша • Словакия • Словения 	<ul style="list-style-type: none"> • Румыния • Болгария • Хорватия • Турция • Эстония • Латвия • Литва 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Россия</i> • <i>Украина</i> • <i>Казахстан</i> • Албания • Босния и Герцеговина • Югославия • Македония 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Беларусь</i> • <i>Молдова</i> • <i>Армения</i> • <i>Азербайджан</i> • <i>Грузия</i> • <i>Кыргызская Республика</i> • <i>Таджикистан</i> • <i>Туркменистан</i> • <i>Узбекистан</i>

Источник: ОЭСР/Всемирный банк (2003).

В результате большинство проектов ПГЧС – 80 процентов их общего количество – развивается в странах групп 1 и 2. Поэтому в группе 1 наиболее высокая доля населения – 19,2 процента – обслуживаются ПГЧС, тогда как в группах 3 и 4 этот показатель падает, соответственно, до 1,2 процента и 3,7 процента (рисунок 9.3).

¹¹⁶ То же.

Рисунок 9.3: Процент населения региона ЕЦА, обслуживаемого ПГЧС



Источник: ОЭСР/Всемирный банк (2003).

Обзор ситуации в ПГЧС, выполненный для конференции Алматы+5, которая состоится в 2005 г., показывает, что ситуация эволюционирует. В 2002 г. подгруппа стран ВЕКЦА региона ЕЦА была значительно смещена в сторону «непривлекательных» стран спектра привлекательности ПГЧС, при этом все страны ВЕКЦА классифицировались как страны либо группы 3, либо группы 4. В настоящее время, в 2005 г., климат для ПГЧС в некоторых странах ВЕКЦА улучшился, многие представители частного сектора относят Российскую Федерацию и Украину к группе 2, в основном по причине размера их рынка (в обеих странах) плюс хорошо развитого ПГЧС с участием отечественного частного сектора (в случае России)¹¹⁷ или заметной политической переориентации на Запад (в случае Украины). Однако в настоящее время эта возросшая привлекательность еще должна проявиться в виде роста уровня международных ПГЧС в этих странах. Таким образом, ситуация парадоксальна: несмотря на более привлекательную конъюнктуру, интерес международного частного сектора к ПГЧС в регионе ВЕКЦА, вероятно, падает.

Одним из последствий в целом низкой привлекательности региона ВЕКЦА и отсутствия интереса со стороны международного частного сектора является то, что участие частного сектора, как правило, носит менее амбициозный характер, чем в других частях региона ЕЦА и других регионах. Тогда как на Балканах и в Центральной Европе преобладают концессионные соглашения, договоры аренды и договоры по принципу «строительство-эксплуатация-передача», большинство ПГЧС в странах ВЕКЦА представляют собой контракты на управление, по которым частный оператор несет весьма ограниченную ответственность и низкие уровни риска. Как следствие, до настоящего времени частные инвестиции в водопроводно-канализационное хозяйство стран ВЕКЦА были весьма ограничены. В странах, в которых частный сектор присутствует, его вклад в реформу водопроводно-канализационного хозяйства заключается главным образом в передаче технического и управленческого ноу-хау.

¹¹⁷ Воздействие местного частного сектора в России обсуждается подробнее ниже.

Следует отметить, что настоящий обзор посвящен ситуации с ПГЧС с участием международных участников. В Российской Федерации и Казахстане в последнее время возникает множество ПГЧС с участием отечественных частных операторов. По имеющимся данным, в Российской Федерации местным частным сектором эксплуатируются системы водопроводно-канализационного хозяйства приблизительно в 20 крупных городах, на которые приходится около 11 процентов городского населения. В Казахстане почти 40 процентов предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, обслуживающих малые и средние города, эксплуатируются частными операторами. Для конференции Алматы+5 подготовлен отдельный документ, в котором рассматривается ситуация с ПГЧС в Российской Федерации.

9.5 Причины низкой привлекательности стран ВЕКЦА для международного частного сектора и ограниченного интереса к нему

Сетевые системы водопроводно-канализационного хозяйства характеризуются чрезвычайно высокими начальными капитальными затратами, значительно превышающими затраты в других секторах инфраструктурных услуг. Они финансируются главным образом за счет максимально долгосрочных долговых обязательств, исходя из коммерческих условий. Учитывая высокие первоначальные затраты, необходимы чрезвычайно длительные сроки окупаемости, также весьма важно, чтобы потоки доходов были обеспечены по возможности максимально надежно. Кроме того, предоставление услуг городского водоснабжения и канализации является сферой деятельности со сравнительно низкой нормой прибыли на инвестированный капитал. В связи с этими особенностями сектора частные операторы особенно чувствительны к качеству инвестиционного климата и уровню риска, который является серьезным препятствием на пути ПГЧС во многих регионах мира. В странах ВЕКЦА как инвестиционный климат, так и масштаб/предсказуемость потоков доходов обычно находятся на низком уровне.

Аспект, связанный с рисками, в последнее время приобретает дополнительный вес по причине растущего неприятия рисков большинством международных операторов/инвесторов. Отчасти это реакция на отраслевые шоки, такие как валютно-финансовые кризисы в Аргентине, Юго-Восточной Азии и России в середине/конце 1990-х годов, и их последствия для выручки операторов водопроводно-канализационного хозяйства, выраженной в долл. США, и более широкий рост неприятия риска в международном бизнесе после 11 сентября 2001 г. Одна из прямых реакций международных частных операторов в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА – отдавать предпочтение контрактам на управление вместо более рискованных вариантов, таких как аренда и концессии, и ориентация стратегий финансирования на использование средств МФИ и доноров вместо акций и частных финансовых рынков.

Операторы требуют, чтобы все риски, не связанные напрямую с их деятельностью, брали на себя доноры и МФИ, в том числе: коммерческий риск, регулятивный риск, субсуверенный риск и риск, связанный с приемлемостью стоимости услуг ВиК для населения. Доноры и МФИ прореагировали на это и разработали несколько инновационных механизмов для устранения этих озабоченностей (например, механизм Гарантко Группы развития частных инвестиций (ГРЧИ), в рамках которого предоставляются гарантии по кредитам в местной валюте). Однако еще предстоит увидеть, насколько успешными будут эти подходы, так как многие из этих систем созданы только недавно.

Помимо премии за риск, которую требуют частные инвесторы при работе в регионах с более высокими уровнями политических и экономических рисков (а эти риски препятствуют осуществлению многих проектов), на ряде конференций ОЭСР/Всемирного банка выявлено несколько других причин медленного расширения ПГЧС в странах ВЕКЦА:

- Частный сектор уже работает в большинстве коммерчески жизнеспособных городов, и, как представляется, для него иссякают рынки и/или проекты с достаточным уровнем рентабельности. В странах ВЕКЦА многие крупные города и столицы, которые обычно

предлагают лучшие возможности для частного сектора, либо уже охвачены ПГЧС, либо они не могут или не хотят участвовать в системах ПГЧС.

- Частные инвесторы справедливо полагают, что в малых городах и сельской местности существуют менее привлекательные возможности для инвестиций. Попытки объединить малые города и районы в пулы для включения их в более крупные проекты привлекательного размера наталкиваются на бесчисленные трудности, зачастую проистекающие из неготовности большинства муниципальных властей передать кому-либо свои полномочия в сфере коммунальных услуг.
- Нормативно-правовая база в принимающих странах зачастую недостаточно развита и нестабильна. Нередко это усугубляется вмешательством политиков в управление предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства и слабой обеспеченностью контрактов правовыми санкциями. В совокупности это порождает серьезную неопределенность относительно будущих денежных потоков частных операторов, так как нельзя предвидеть величины некоторых существенных элементов затрат (например, связанных с выполнением нормативов очистки сточных вод), равно как и объем выручки (например, из-за непредсказуемости тарифов). Это *одна из главных причин непривлекательности стран ВЕКЦА, называемых частными операторами.*
- Реформа правовой и институциональной структуры водопроводно-канализационного хозяйства продвигается весьма медленно в регионе ВЕКЦА. В отчете ЕБРР «О странах с переходной экономикой» указано, что инфраструктура водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА характеризуется самыми низкими показателями перехода к рыночной экономике (ЕБРР, 2004). Техническая помощь доноров может помочь устранить многие из этих препятствий путем создания потенциала и институциональной реформы. Кроме того, частные операторы обращаются к МФИ и донорам с просьбой играть более активную роль при возникновении конфликтов, касающихся проектов ПГЧС, во избежание их эскалации.
- Потоки доходов в проектах в сфере водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА малы по сравнению с другими частями мира. Не только тарифы низки во всем регионе, общий объем спроса на воду (особенно в промышленности) заметно упал после распада бывшего Советского Союза. В некоторых частях региона ВЕКЦА объем спроса на воду в настоящее время составляет менее половины объема спроса в начале 1990-х годов. Потребители не охвачены приборами учета, кроме общедомовых приборов учета; кроме того, повсеместно распространены жилищно-коммунальные службы (известные как ЖЭКи на русском языке), которые выступают в качестве посредников в сборе платежей за коммунальные услуги. В некоторых регионах даже эти службы были упразднены без создания взамен новых организационных форм и механизмов управления приватизированными многоквартирными домами, в том числе для обеспечения текущего ремонта и содержания внутренних трубопроводов. В результате, совершенствование как выставления счетов, так и сбора платежей для увеличения потока доходов сопряжено с трудностями.
- Муниципалитеты не устанавливают тарифы на уровне полного возмещения затрат, и, как правило, эти тарифы не покрывают даже эксплуатационных затрат. Поэтому износ/техническое старение водопроводно-канализационных сетей зачастую опережает темпы их обновления, и эта тенденция будет быстро расти в последующие годы. В случаях, когда участие операторов/инвесторов частного сектора рассматривается муниципалитетами как механизм совершенствования инвестиций в инфраструктуру,

установление частным оператором реалистичных тарифов для полного возмещения затрат потребует значительного повышения тарифов, что, вероятно, будет политически неприемлемо для муниципальных властей и непопулярно у потребителей.

- Напряженная конкуренция за заключение лучших сделок в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА, как правило, ведет к снижению прибыли частного сектора. Чтобы быть экономически конкурентными, частные операторы должны передавать значительные объемы работ местным подрядчикам, ограниченный потенциал которых ведет к возникновению дополнительных проектных рисков, связанных с невыполнением установленных отраслевых стандартов и норм.

9.6 Что может сделать государственный сектор для преодоления барьеров на пути ПГЧС в странах ВЕКЦА?

Политическая приверженность партнерствам между государственным и частным секторами на всех соответствующих уровнях государственного управления является залогом их успеха, так как вода воспринимается потребителями и многими политиками не только как экономическое благо, но и как средство выполнения жизненно важной социальной и экологической функций. Иногда это не принимается во внимание, что ведет к быстрой утрате политической поддержки, как только проекты сталкиваются с первыми трудностями. Для обеспечения сильной политической приверженности ПГЧС требуется время, с тем чтобы организовать необходимые консультации с заинтересованными сторонами, развить потенциал и провести исследования для выявления преимуществ и недостатков разных вариантов, как в рамках ПГЧС, так и вне их. Контракты на управление можно использовать в качестве первого шага на пути налаживания доверительных отношений между всеми сторонами и развития более амбициозных форм ПГЧС в последствии.

Кроме того, частному сектору потребуется сильное, независимое регулирование предприятий водопроводно-канализационного хозяйства как доказательство приверженности государства ПГЧС. Частный сектор приветствует надежные режимы регулирования как предпосылку для создания жизнеспособных партнерств, но подобное регулирование водопроводно-канализационного хозяйства до настоящего времени редко встречается в регионе ВЕКЦА.

Необходимо установить реалистичные тарифы, которые сделают возможным полное возмещение затрат (как эксплуатационных, так и на капиталовложения), с устранением перекрестных субсидий между промышленностью и бытовыми потребителями. Это повысит уровень и надежность потоков доходов в проектах ПГЧС. Однако, хотя правительства утверждают, что подобные изменения близки, они зачастую задерживаются либо на муниципальном, либо на региональном уровне. В подобных обстоятельствах центральные правительства должны обеспечить эти улучшения правовыми санкциями сверху.

Дальнейшее содействие процессу реформ возможно, если государственный сектор приложит все усилия для обеспечения прозрачного предложения проектов ПГЧС. Одна из причин низкой привлекательности многих стран ВЕКЦА, на которую указывает частный сектор – повсеместная озабоченность прозрачностью проведения тендеров. Для изменения такого восприятия потребуется время, но любые улучшения принесут только пользу привлекательности этих рынков.

Наконец, государственный сектор может помочь преодолеть антипатию частного сектора к страновому риску в ходе осуществления проектов. Переменчивость местного законодательства и политики бухгалтерского учета и налогообложения, плюс трудности репатриации прибыли (проблемы конвертируемости и наличия в продаже некоторых валют) делают осуществление многих проектов проблемой, более сложной, чем та, которая необходима для надлежащего внедрения ПГЧС.

9.7 Как частный сектор может содействовать процессу реформирования водопроводно-канализационного хозяйства?

Существует несколько способов, используя которые частный сектор может улучшить ситуацию для осуществления проектов ПГЧС. В рамках технической помощи и образовательных проектов частный сектор уже проводит консультации и предоставляет экспертный потенциал для повышения потенциала органов публичной власти на разных уровнях государственного управления и укрепления институтов, таких как поставщики воды и муниципальные органы, для создания благоприятной среды для реформы хозяйства. Помимо коммерческой технической помощи, многие компании в настоящее время устанавливают связи с общественным сектором и НПО для создания основы для более плодотворного сотрудничества. Одним из примеров этого служит Инициатива ПЕСЕ (Партнеры экологического сотрудничества в Европе) Правительства Соединенного Королевства, в рамках которой совместно с частным сектором финансируются пилотные исследования по повышению устойчивости экологических проектов в регионе ВЕКЦА.

Партнерские отношения развиваются как концепция в рамках контрактов, которые заключаются предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства (а именно, контрактов на строительство), по которым стороны по контракту осуществляют свою деятельность значительно более открыто и неконфронтационно, с более высоким уровнем доверия между участвующими сторонами и ведением открытого бухгалтерского учета между клиентом и подрядчиком. Хотя эта концепция может показаться далекой от многих ПГЧС в странах ВЕКЦА, ее можно использовать в многочисленных контрактах, предусматривающих передачу выполнения работ (оказания услуг) третьим лицам в рамках общего процесса ПГЧС.

Кроме того, частный сектор может продемонстрировать свою приверженность долгосрочному видению реформы хозяйства в регионе ВЕКЦА. Этот сектор часто обвиняют в том, что им не демонстрируется долгосрочная приверженность, необходимая для ПГЧС в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Слишком часто частные участники желают выйти из проекта при возникновении трудностей, что подрывает авторитет как концепции ПГЧС, так и сектора в целом. Конечно, такие выходы из проектов происходят по обоснованным коммерческим причинам, но подобные обстоятельства в определенной мере обусловлены «причинно-следственными связями». Возможно, реализация предложений, высказанные в настоящем и предыдущих разделах, снизит тенденцию к преждевременному выходу из проектов?

Аксиомой является то, что процесс реформы зависит от поддержки общественности, необходимой для того, чтобы реформа была успешной. Здесь, опять же, опыт частного сектора и его способность повышать информированность общественности о своих услугах клиентам и совершенствовать оказываемые услуги можно использовать для создания более благоприятной среды для ПГЧС. Более того, знания, полученные сектором на основе трехсторонних механизмов (включающих в себя также гражданское общество/НПО) в рамках таких программ, как «Создание партнерств для целей развития» (СПЦР), будут обладать огромным потенциалом¹¹⁸. Проекты СПЦР сосредоточены на Латинской Америке и Африке, но извлеченные из них уроки можно применять и к странам ВЕКЦА.

¹¹⁸ Создание партнерств для целей развития (ранее – Деловые партнеры для целей развития): СПЦР водопроводно-канализационного хозяйства – это некоммерческая организация (благотворительное общество, зарегистрированное в Соединенном Королевстве), призванное продемонстрировать, что стратегические партнерства, в которых участвует бизнес, государственный сектор и гражданское общество, могут достигнуть большего на местном уровне для улучшения доступа малоимущих к безопасной воде и эффективному водоотведению, чем любая из этих групп, действующая отдельно. Дополнительную информацию см. на сайте www.bpdws.org.

9.8 Как международный и отечественный частный сектор могут сотрудничать для совершенствования услуг водопроводно-канализационного хозяйства?

Значительным изменением в некоторых частях региона ВЕКЦА после Алматинской конференции стало увеличение присутствия отечественного частного сектора в качестве операторов/инвесторов. Особенно это касается Российской Федерации. Хотя на данном этапе это может не быть региональной тенденцией, тем не менее, важно рассмотреть последствия совместной деятельности международного/местного частного сектора.

Во многих отношениях распространение местных крупных поставщиков услуг (в отличие от мелких поставщиков воды, разлитой в бутылки, и воды в автоцистернах) создает множество возможностей для совместных действий, что, в свою очередь, может повысить привлекательность региона для ПГЧС:

- поставщики услуг, представляющие отечественный частный сектор, могут иметь жизнеспособный бизнес по оказанию услуг ВиК в городах, считающиеся слишком маленькими для международных операторов, действующих самостоятельно;
- отечественный частный сектор может объединиться с международными операторами для охвата районов, непосредственно примыкающих к городам (пригородов), а также неформальных зон обслуживания в дополнение к городским центрам;
- отечественные частные компании могут снизить затраты и риски для международных партнеров;
- международные компании могут обеспечить получение местными компаниями финансового статуса (рейтинга) инвестиционного уровня, что облегчит им доступ к долговому финансированию;
- передача навыков и ноу-хау будет более эффективной между частными компаниями (международными и местными), а также между местными частными и государственными организациями, что повысит общий уровень информированности и потенциал.

Таким образом, существует несколько направлений, по которым возможно совершенствование ПГЧС в регионе и сотрудничество между государственным и частным секторами для содействия реформе водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА.

9.9 Приложение

Основные международные проекты, осуществляемые в рамках партнерств между государственным и частным секторами в странах ВЕКЦА

Страна	Город	Компания	Частный оператор	% собственности	Год	Тип контракта	Продолжительность, лет	Сумма сделки, долл. США	Выделено МФИ, долл. США	МФИ	Охватываемое население	Источник
Армения	Ереван	Asea & Company Armenian utility S.s.a.r.l.	Asea	55	2000	управление	5	32 800 000	30 000 000	ББ	1 100 000	«Синие страны»
	Армводоканал	SAUR Sevan Services	SAUR		2005	управление	4			ББ	700 000	
Азербайджан	Имишли		Berlinwasser International AG (BWI)	74,9	2001	совместное предприятие и управление	10			KfW	50 000	KfW
Россия	Бутово, Москва		Wassertechnik Essen WTE (в настоящее время входит в EVN Austria)	100	1996	СЭП	12, 5				250 000	BW
	Зеленоград, Москва		Wassertechnik Essen WTE (в настоящее время входит в EVN Austria)	100	1998	СЭП	12, 5				400 000	BW
	Москва	Росса	SAUR	50	1993	совместное предприятие	30				Нет данных	
	Санкт-Петербург		Veolia		2005	СЭП для КОС						
Таджикистан	Душанбе	Душанбинский водоканал	MVV Energie AG (Германия)	Нет данных	2002	Управление (услуги)	3	20 600 000	17 000 000	МАР	700 000	MVV Energie AG
Узбекистан	Бухара и Самарканд		Ariwater		2004	Управление	4	62 330 000	20 000 000	ББ	800 000	PSIRU

Источник: (см. ниже)

Источники таблицы:

Код	Источник
«Синие страницы»	«Синие страницы по водоснабжению и канализации». Всемирный банк
BW	http://www.worldbank.org/watsan/pdf/WSS-Blue-Pages-2003.pdf
MVV	Веб-сайт Berlinwasser International < http://www.berlinwasser.net/ >
PSIRU	MVV Energie AG, http://www.mvv-investor.de/de/download/hauptversammlung/Foien_HV_2003.pdf
BB	Доклады PSIRU, http://www.psiru.org/reports/index.asp База данных проектов Всемирного банка < http://www-wds.worldbank.org/default.jsp?site=wds >

ГЛАВА 10 РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ РОССИИ

С. СИВАЕВ И В. ПРОКОФЬЕВ

10.1 Введение

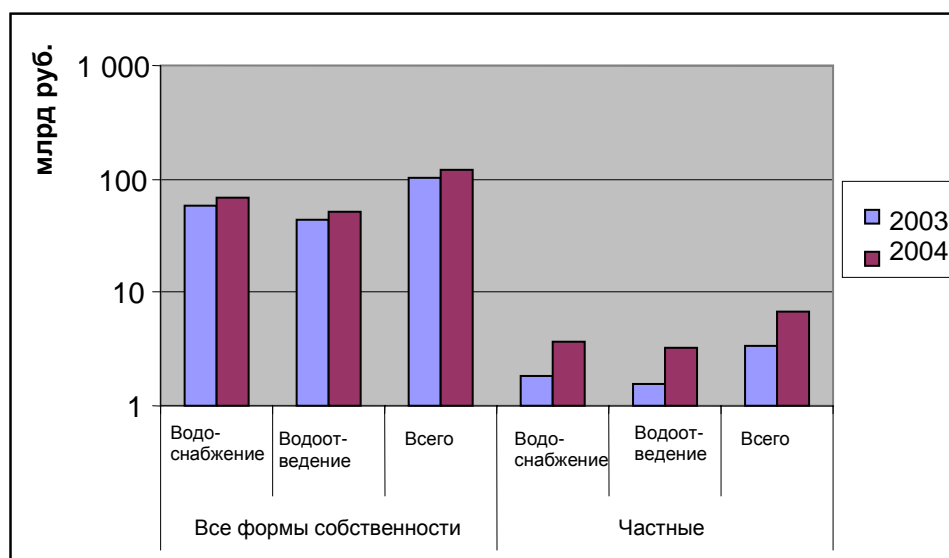
В последние годы представители отечественного частного сектора региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) начали играть определенную роль в водопроводно-канализационном хозяйстве (ВКХ) нескольких стран ВЕКЦА. Наиболее ярким является пример Российской Федерации, где создано несколько крупных частных операторов, каждый из которых преследует цель занять существенную долю российского рынка. В настоящее время системы водоснабжения более чем в 20 муниципалитетах Российской Федерации, в основном крупных и средних, эксплуатируются частными операторами. В настоящем докладе анализируются тенденции развития частного бизнеса в водопроводно-канализационном хозяйстве России на протяжении последних двух лет и делается попытка выявить основные проблемы и возможности, создаваемые этой новой ситуацией. В нем изучается вопрос о том, устойчива ли в долгосрочной перспективе модель участия частного сектора, применяемая в Российской Федерации, и то, как она способствует процессу реформ.

10.2 Российский рынок услуг водопроводно-канализационного хозяйства и ПГЧС

В настоящее время отечественные частные компании оказывают услуги водоснабжения и водоотведения приблизительно **11** процентам городского населения и функционируют, по меньшей мере, в 20 городах Российской Федерации (см. таблицу 2 в приложении)¹¹⁹. Население большинства из этих городов составляет более 250 000 человек. В период с 2003 по 2004 гг. годовой доход от основного вида деятельности частных операторов более чем удвоился и в настоящее время составляет 6,9 млрд руб., или приблизительно **6** процентов общих доходов от основного вида деятельности государственных, муниципальных и частных предприятий ВКХ Российской Федерации (120 млрд руб. или 4,21 млрд долл. США). В 2004 г. рост доходов муниципального водопроводно-канализационного хозяйства составил 18 процентов, что значительно ниже роста доходов частных предприятий ВКХ, составившего 202 процентов (см. таблицу 1 в приложении).

¹¹⁹ Эта цифра (11%) не включает население городов, обслуживаемых частными компаниями регионального значения, а также частными компаниями, являющимися собственниками инфраструктуры ВКХ (*полная приватизация*). Если учесть также эти случаи, то доля рынка услуг ВиК, принадлежащая частным компаниям оценивается в 16-19% городского населения.

Рисунок 10.1: Доля рынка частных операторов в водопроводно-канализационном хозяйстве России



Источник: Федеральное статистическое агентство.

Хотя в 2004 г. агрегированный *финансовый результат* муниципальных предприятий ВКХ все еще был отрицательным¹²⁰, наблюдается тенденция к улучшению, по большей части благодаря тому, что тарифы на воду для домашних хозяйств растут быстрее (28 процентов) производственных затрат для этой группы потребителей (26 процентов, см. приложение, таблицу 1). В крупных городах с населением 200 000 человек и более большинство предприятий ВКХ получали операционную прибыль, тогда как в малых городах и сельской местности (населенных пунктах с населением менее 5 000 человек) большинство предприятий ВКХ несли убытки.

Вхождение частного бизнеса в ВКХ России датируется 2003 г., когда многие крупные бизнесы заявили о своем желании и готовности взять на себя ответственность за энерго-, тепло- и водоснабжение конечных потребителей России. В таких заявлениях велика была политическая компонента: в канун президентских выборов власть была заинтересована в том, чтобы разделить с бизнесом ответственность за тяжелое положение в секторе. Но было в этих заявлениях и большое стратегическое значение: крупный бизнес увидел в ВКХ новый потенциальный рынок со стабильным спросом, крупными финансовыми потоками и ограниченными возможностями для развития конкуренции.

Этот процесс характеризовался следующим:

- появление в сжатые сроки (за полгода) 5-6 компаний, которые позиционировали себя как общенациональные операторы на рынке коммунальных услуг;
- активная экспансия этих компаний в различных регионах России с целью получения контроля над коммунальными системами электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, причем на начальном этапе преимущественно по политическим, а не экономическим причинам;
- заключение приблизительно 20 краткосрочных договоров аренды коммунальных систем (без инвестиционных обязательств) и прояснение многих объективных и субъективных препятствий на пути вхождению частного бизнеса в коммунальный сектор;

¹²⁰ В этом случае финансовые результаты определяются как доходы от основного вида деятельности за вычетом операционных затрат всех предприятий ВКХ.

- безусловное доминирование на начальном этапе компании ОАО «Российские коммунальные системы», которая в течение первого года работы открыла свои дочерние предприятия и филиалы в 24 субъектах Российской Федерации.

Последний год внес достаточно большие изменения во взаимодействия власти и бизнеса в коммунальном секторе. Выделим наиболее существенные из них:

- Принципиально изменилась в лучшую сторону законодательная среда в коммунальном секторе. Приняты законы «Об основах тарифного регулирования организаций коммунального комплекса» (декабрь 2004), «О концессионных соглашениях» (июль 2005), новый Жилищный кодекс Российской Федерации (декабрь 2004). Эти законы должны существенно улучшить инвестиционный климат в коммунальном секторе, в частности в водопроводно-канализационном хозяйстве. Однако реальный эффект от этих законов наступит не раньше следующего года.
- Крупные частные российские компании, заявившие два года назад о своем интересе к коммунальному сектору, стали менее политизированы и более прагматичны. Наиболее серьезные изменения произошли в самой заметной частной компании – ОАО «Российские коммунальные системы», деятельность которой в этой области в настоящее время продолжается только в 13 регионах страны.
- Наметилась новая важная тенденция – заключение долгосрочных договоров аренды систем водоснабжения и водоотведения с инвестиционными обязательствами (которые легко преобразовать в концессионные соглашения). В ВКХ уже заключено более 10 таких договоров.
- В течение прошедшего года муниципалитеты впервые предложили свои системы ВКХ в управление частным операторам на конкурсной основе.
- Наряду с крупными компаниями, позиционирующими себя как операторы коммунальных услуг национального масштаба, в регионах России стали появляться частные операторы регионального масштаба, которые обычно аффилированы либо с энергетическим бизнесом в регионе, либо с политическим руководством региона.
- Во многих странах обычной практикой является привлечение иностранных операторов к оказанию услуг водоснабжения, в отличие от России, где они пока не только не достигли заметных успехов, но и снизили свою активность.

Эти аспекты подробнее обсуждаются ниже.

10.3 Изменения в нормативной правовой базе отрасли

Два недавних изменения в правовой сфере должны помочь заметно улучшить ситуацию и обеспечить долгосрочное участие частного сектора в эксплуатации инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства в Российской Федерации.

Новый закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (федеральный закон № 210-ФЗ) вступает в силу 1 января 2006 г. Ожидается, что этот закон поможет снизить тарифный риск для предприятий, сделав изменение тарифов более предсказуемым, так как им требуется, чтобы органы, устанавливающие тарифы, принимали во внимание полные затраты на эксплуатацию и содержание систем ВКХ и устанавливали тарифы на установленный срок. Кроме того, этим законом требуется, чтобы в процессе установления тарифов участвовала общественность и проводилась обязательная оценка финансовой доступности услуг водоснабжения и канализации для населения, что должно улучшить принятие повышения тарифов населением. Им также вводится система

мониторинга результатов работы предприятий ВКХ на основе показателей работы, в том числе опубликование данных мониторинга.

Для улучшения правовой основы участия частных операторов в ВКХ законодатели также приняли федеральный закон «О концессионных соглашениях» (федеральный закон № 115-ФЗ, принят в июле 2005 г.). В этом законе содержатся положения, регулирующие основополагающие гарантии прав и законных интересов концессионера, направленные на защиту его инвестиций от экспроприации и неблагоприятных изменений в режиме налогообложения и/или регулирования. Этим законом также предусматривается, что концессионные соглашения должны присуждаться исключительно на конкурсной основе.

Пакетом законов по жилищно-коммунальной отрасли, принятым осенью 2004 г., создана система участия частного сектора, основанная на «французской» модели, и завершены напряженные дебаты, которые велись на протяжении нескольких лет в Российской Федерации, в ходе которых также рассматривались «немецкая» модель (акционирование предприятий ВКХ, в том числе передача права собственности на инфраструктуру ВКХ предприятиям, но с сохранением контрольного пакета в руках муниципалитетов) и «английская» модель (полная приватизация инфраструктуры ВКХ с осуществлением регулятивного надзора государством). В ходе дебатов был сделан такой вывод, потому что сложилось мнение, что во «французской» модели возможны более активная роль частного сектора и более широкая конкуренция, чем в «немецкой» модели, при этом не требуется создавать такой же высокий потенциал регулирования на уровне центрального правительства, как в «английской» модели.

10.4 Контракты

Тогда как в начале большинство ПГЧС представляли собой краткосрочные договоры аренды, за прошедший год около половины из них было преобразовано в долгосрочные договоры аренды. В период с 2003 по 2004 г. было заключено более 10 контрактов сроком от 15 до 49 лет, а общая численность населения, охватываемого ими, приближается к семи миллионам.

Несомненно, это стратегически значимый результат, который будет стимулировать приток частных инвестиций в ВКХ.

Следует помнить о том, что в первые годы эксплуатации инфраструктуры ВКХ частными операторами в России предпочтение отдавалось краткосрочным договорам аренды, срок действия которых, как правило, составлял не более 11 месяцев. Главной причиной этого были «технические барьеры», которые делали невозможным подписание долгосрочных договоров аренды: российским законодательством предусматривается обязательная регистрация подобных договоров аренды, которая, в свою очередь, предполагает обязательную оценку и регистрацию арендуемого имущества. Однако в России отсутствовала практика оценки и регистрации муниципального имущества, находящегося под операционным контролем. Поэтому в связи с недостаточной развитостью реестров муниципального имущества и рынков оценки имущества процедуры оценки и регистрации предприятий ВКХ, как оказалось, отнимали много времени и средств. По этой причине частные операторы, заинтересованные в быстром получении доступа к рынку, предпочитали заключать краткосрочные договоры аренды (не подлежащие обязательной регистрации).

Однако, помимо этого, были и другие факторы, которыми объясняется осторожное отношение как инвесторов, так и государственных органов к долгосрочным контрактам:

Государственные органы были озабочены в основном риском утраты права собственности на имущество, так как по российскому Гражданскому кодексу арендатор, после выполнения инвестиционных обязательств, может претендовать на право собственности на вновь построенные или модернизированные мощности.

Частные инвесторы также подвержены рискам, связанным с долгосрочными контрактами – главным образом, с неопределенными тарифами, когда неясно, имеют ли договорные

механизмы в отношении тарифов преимущественную силу над полномочиями администрации на установление тарифов.

Как следствие, долгосрочные договоры аренды, заключенные за прошедший год, весьма ненадежны с юридической точки зрения, поэтому многие из них носят декларативный характер и больше похожи на меморандумы о договоренности, а не на настоящие контракты. Однако нельзя отрицать, что эти контракты имеют огромную политическую ценность.

Новый закон о концессиях ставит участников рынка перед интересной дилеммой. Причина заключается в том, что контракты, в основе которых лежит новый закон о концессиях, позволят решить или смягчить большинство существующих проблем на долгосрочной основе. Однако подобные контракты могут заключаться только на конкурсной основе, тогда как договор аренды заключается без конкурса. Договаривающиеся стороны должны будут выбирать между меньшей конкуренцией при более высоких рисках на стадии выполнения договора, с одной стороны, и конкурсным отбором оператора с минимизацией дальнейших рисков, с другой. Вероятнее всего, оба варианта будут пользоваться спросом.

10.5 Структура отрасли

За прошедший год отрасль претерпела значительную реструктуризацию. Некоторые компании позиционируют себя как национальные операторы ВКХ, т.е. декларируют свою заинтересованность развивать водоснабжение в различных регионах России. За каждой из этих компаний стоят акционеры с большими финансовыми возможностями.

К этой группе операторов следует отнести:

- компанию **«Российские коммунальные системы»** («РКС»), имеющую водные бизнесы в шести городах России с общим населением около 2 миллионов человек;
- компанию **«Евразийское водное партнерство»**, имеющую водные бизнесы в двух городах России с общим населением более 2 миллионов человек;
- компанию **«Новогор-Прикамье»**, имеющую водные бизнесы в двух городах России с общим населением около полутора миллионов человек;
- компанию **«Росводоканал»**, имеющую водные бизнесы в двух городах России с общим населением более 1 миллиона человек.

Три компании из этой группы работают на коммунальном рынке с 1994 г., а «Евразийское водное партнерство» было создано только осенью прошлого года. Два других предприятия, которые первоначально намеревались войти на российский рынок водопроводно-канализационного хозяйства, пока не проявили никакой активности.

Наряду с активизацией участия крупных бизнес-структур в рынке коммунальных услуг, за последний год в ВКХ наметилось несколько новых тенденций, связанных с акционированием предприятий ВКХ.

Первая тенденция состоит в быстром возникновении региональных частных операторов в коммунальном секторе. Эти структуры, как правило, тесно аффилированы либо с местными высокопоставленными чиновниками, либо с региональными энергетическими компаниями. Хорошим примером служит создание в Красноярске частной «Красноярской коммунальной компании», которая получила в управление коммунальные и жилищные активы миллионного города, включая системы водоснабжения и водоотведения. Эта компания представляет интересы г-на Хлопонина, губернатора Красноярского края и совладельца «Норильского никеля». Возглавляет эту компанию бывший вице-губернатор края.

Примерами активности региональных энергетических компаний на рынке коммунальных услуг служат многие города России. Например, особого внимания заслуживают их

инициативы в Барнауле (столица Алтайского края с населением более 500 000 человек) и Ленинградской области. В этих случаях региональные энергетики совместно с национальными операторами создали предприятия для управления коммунальными системами. Так, в Барнауле такое предприятие для управления ВКХ города было создано «Росводоканалом», национальным оператором, совместно с «Барнаулэнерго», региональной энергетической компанией. В Ленинградской области топ-менеджеры «Ленэнерго», региональной энергетической компании, и компании «Новогор» совместно создали предприятие для управления электрическими сетями низкого напряжения, находящимися в муниципальной собственности сельских населенных пунктов Ленинградской области. Такая тенденция носит позитивный характер и свидетельствует о том, что наряду с крупным бизнесом из Москвы все больший интерес к коммунальному сектору проявляет и местная бизнес-элита. Договорные механизмы, применяемые в этих случаях, аналогичны механизмам, применяемым в случае общенациональных операторов: инфраструктура остается в государственной (муниципальной) собственности и управляется частными компаниями на договорной основе. Доля рынка частных региональных операторов в ВКХ оценивается в 3-5 процентов.

Вторая тенденция заключается в преобразовании муниципальных предприятий водоснабжения в акционерные общества, являющиеся владельцами инфраструктуры ВКХ, при сохранении 100 процентов акций в собственности муниципальных и региональных властей. Примерами акционирования по такой модели служат Южно-Сахалинск, Приморский край (Владивосток) и Ставрополь. В этих случаях право собственности на инфраструктуру ВКХ, эксплуатируемую бывшими муниципальными/государственными предприятиями ВКХ, было передано вновь созданным частным компаниям как вклад в акционерный капитал по «немецкой» модели. Тенденция к использованию этой модели, как представляется, неуклонно усиливается. Крупными частными операторами подобная практика воспринимается негативно как инструмент скрытой приватизации государственного имущества в интересах местных чиновников. На приватизированную инфраструктуру приходится около 2-3 процентов услуг ВКХ.

10.6 Конкуренция

В ходе бесед крупные частные операторы отмечают, что из-за огромного размера российского рынка услуг ВКХ конкуренция, по меньшей мере, в среднесрочной перспективе, будет ограничена. Так как предложение потенциальных проектов значительно превышает существующий спрос частных операторов на проекты, активная конкуренция, вероятно, будет вестись только в отношении некоторых сделок, имеющих большой резонанс. В настоящее время частные операторы вынуждены конкурировать, главным образом, с местными администрациями, желающими контролировать потоки денежных средств в секторе водоснабжения и канализации.

В отличие от российских частных операторов, добившихся внушительных успехов на рынке ВКХ, международным операторам пока не удалось закрепиться на этом рынке. За прошедший год они не выиграли ни одного контракта на управление предприятиями ВКХ. Неоднократные попытки французского оператора «Веолия» получить операционный контроль над водопроводно-канализационным хозяйством г. Подольска и других городов Московской области успеха не принесли. Ситуация со всеми другими иностранными операторами аналогична. Главная причина – низкая прозрачность заключения сделок. До настоящего времени основная доля договоров аренды, в том числе долгосрочных, заключалась без конкурса. Применяемая практика непубличных переговоров привела к тому, что определенный приоритет отдается отечественным операторам. Такой приоритет является результатом того, что российские операторы лучше знакомы с местными особенностями ВКХ и механизмами принятия решений, а вовсе не обязательно результатом коррупционной практики (хотя этот риск не следует полностью исключать в условиях низкой прозрачности).

Возможности международных частных операторов для участия в рынке расширятся, когда в этот сектор будут привлечены значительные инвестиции, так как они обладают конкурентным преимуществом доступа к дешевому капиталу. Поэтому важно, чтобы они продолжали функционировать на российском рынке услуг ВКХ, несмотря на скромные успехи, достигнутые до настоящего времени, с тем чтобы они узнали рынок и были готовы войти в него, когда появится такая возможность.

До настоящего времени только в двух российских городах (Омске и Березниках) состоялись конкурсы для присуждения контрактов на управление услугами ВКХ. Оба конкурса были оспорены. Конкурс в Омске подвергся критике за манипуляции, в результате которых **только один** участник мог всерьез рассматриваться муниципальными властями. В результате конкурса в Березниках было подано две серьезные заявки, но после этого присуждение контракта одному из участников конкурса было оспорено в суде, а критерии оценки заявок подверглись критике как слишком субъективные. С принятием недавно российского закона «О концессионных соглашениях», по которому присуждение договоров концессии должно осуществляться исключительно на конкурсной основе, количество конкурсов, вероятно, возрастет, что позволит накопить необходимый опыт и потенциал для более эффективной организации конкурсов в дальнейшем. Однако, как указано выше, отсутствие серьезных участников конкурсов может снизить эффективность этого подхода.

10.7 Инвестиции

Только сейчас, когда стало практиковаться заключение долгосрочных договоров, можно реально ожидать притока частных инвестиций в ВКХ. Год назад, когда практически все договоры были краткосрочными, вопрос об этом не поднимался. Но и сегодня реальные частные инвестиции – редкость. Имеющаяся информация об инвестициях в коммунальную инфраструктуру показывает, что в настоящее время эти инвестиции финансируются за счет собственных средств операторов: либо из тарифа – за счет прибыли, амортизации и отчислений на капитальный ремонт, либо из акционерного капитала.

Эта ситуация указывает на то, что сектор еще не привлекателен для частных инвестиций в связи как с его низкой рентабельностью в настоящее время, так и серьезными финансовыми рисками, с которыми связана эта деятельность.

Поэтому частные операторы призывают к тому, чтобы государство предоставляло гарантии, которые защитили бы их деятельность от некоторых из этих рисков и предоставили доступ к льготным кредитам с возможностью использования будущих потоков доходов от основной деятельности в качестве залога по банковским кредитам, что в настоящее время не допускается российскими коммерческими банками. Кроме того, они требуют усовершенствовать институциональную структуру, что позволит им снизить риски, например, сделает более предсказуемыми процедуры установления тарифов и обеспечит более эффективный контроль за взиманием платежей с потребителей посредством более действенных механизмов принуждения к выполнению обязательств, в том числе путем отключения потребителей, которые не платят.

Таблица 10.2: Проекты в водопроводно-канализационном хозяйстве Российской Федерации с участием отечественных частных операторов

Город	Наименование компании- оператора	Акционеры компании	Год вхождения	Тип договора	Срок действия соглашения	Объем инвест. обязательств	Присужден ли контракт по конкурсу? (да /нет)	Население города
Пермь	ООО «Новая городская инфраструктура Прикамья»	ЗАО «Новая городская инфраструктура»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	49 лет	Не менее 750 млн. рублей на 2005-2009 гг.	Нет	1 009,4 тыс. чел.
Березники	ООО «Новая городская инфраструктура Прикамья»	ЗАО «Новая городская инфраструктура»	2005	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	25 лет	Отказ от участия в проекте Всемирного Банка	Да	250 тыс. чел.
Омск	ОАО «ОмскВодоканал»	ООО «Евразийское водное партнерство»	2004	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	25 лет (с возможностью продления до 49 лет)	4,3 млрд. руб. на 10 лет, 450 млн. руб. на 2005-2006 гг.	Да	2 058,5 тыс. чел.
Ростов-на-Дону	ООО «Ростовское водное партнерство»	ООО «Евразийское водное партнерство» и другие	2005	Инвестиционный договор	Нет данных	1,2 млрд. руб., из которых 0,8 млрд. руб. уже инвестированы	Нет	1 070,2 тыс. чел.
Киров	ОАО «Кировские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	15 лет	20 млн. долл., на 2006 год запланировано 46,6 млн. руб.	Нет	502,9 тыс. чел.
Тамбов	ОАО «Тамбовские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	25 лет	Отказ от участия в проекте Всемирного банка	Нет	294,3 тыс. чел.
Томск	ОАО «Томские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	49 лет	Нет данных	Нет	487,7 тыс. чел.
Благовещенск	ОАО «Амурские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	10 лет	Нет данных	Нет	223,7 тыс. чел.
Волгоград	ОАО «Волгоградские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Краткосрочная аренда	11 месяцев	Незначительны	Нет	1 012,8 тыс. чел.
Качканар	ОАО «Свердловские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Краткосрочная аренда	11 месяцев	Незначительны	Нет	47,4 тыс. чел.
Петрозаводск	ОАО «Петрозаводские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2005	Долгосрочная аренда + инвестиционный	20 лет	Нет данных	Нет	266,2 тыс. чел.

Оренбург	ООО «Оренбург Водоканал»	ООО «Росводоканал»	2003	договор Долгосрочная аренда	20 лет	Нет данных	Нет	548,8 тыс. чел.
Барнаул	ООО «Барнаульский водоканал»	ООО «Алтайводоканал», созданный ООО «Росводоканал» ОАО «Барнаулэнерго»	2005	Краткосрочная аренда	11 месяцев	Незначительны	Нет	662,2 тыс. чел.
Красноярск	«Красноярская коммунальная компания»	Нет данных	2005	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет	912,8 тыс. чел.

Примечания: 1. В эту таблицу не включена информация о некоторых других российских городах, в которых успешно функционируют частные компании (например, о городах Сызрани, Отрадном и Москве) из-за отсутствия необходимой информации.

2. В 2006 г. ОАО «Российские коммунальные системы» будет обсуждать привлечение 70–100 млн долл. США заемных средств под проектное финансирование. По прогнозу, в пятилетней перспективе объем заимствований ОАО «Российские коммунальные системы» может увеличиться до 400–500 млн долл. США.

ССЫЛКИ

- Apele Moldovei (2003), “Комплексная программа развития системы водоснабжения и водоотведения в Молдове на период до 2015”, внутренний отчет.
- COWI (2002), “DANCEE Sector Programme for Water Supply and Sanitation, Ukraine” (Программа DANCEE по водоснабжению и водоотведению, Датское Агентство по охране окружающей среды и Государственный комитет Украины по ЖКХ), финальный отчет.
- COWI (2004), “Financial needs of achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation in the EECCA region” (Потребности в финансировании для достижения Целей развития тысячелетия в секторе водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА), проект отчета, подготовленного по поручению Министерства охраны окружающей среды Дании).
- DFID (2004), Information note, *Incidence of water related diseases before and after the provision of hygiene education in two villages in Kyrgyzstan* (Департамент международного развития Великобритании (2004), *Распространение передаваемых с водой заболеваний до и после проведения программы санитарного просвещения в двух деревнях в Кыргызстане*).
- EBRD (2004), “Transition report 2004 – Infrastructure”, London (ЕБРР, 2004 г. Доклад «Страны с переходной экономикой 2004 – инфраструктура», Лондон).
- Egorov A., Ford T., Terenschenko A., Drizhd, N., Segedevich, I. and Foruman V. (2002), “Deterioration of drinking-water quality in the distribution system and gastrointestinal morbidity in a Russian city”., *International Journal of Environmental Health Research* , 12, 221-233 (Егоров А., Форд Т., Теренченко А., Дрижд Н., Сегедевич И. и Фурман В. (2002) «Ухудшение качества питьевой воды в распределительных сетях и заболеваемость болезнями желудочно-кишечного тракта в городах России». *Международный журнал по гигиене окружающей среды*(*International Journal of Environmental Health Research*).
- Esrey et al (1996), “Water, waste and well-being: a multicountry study”, *American Journal of Epidemiology* (Эсрей и др., «Вода, отходы и здоровье, многострановое исследование»), 143 (6), 608 – 623).
- Fewtrell L, Kaufmann R., Kay, D., Enanoria, W. Haller L., Colford J. (2005) “Water, sanitation and hygiene interventions to reduce diarrhoea in less developed countries: a systematic review and meta analysis.” *The Lancet Infectious Diseases* 5, 42 – 52 (Фютрелл Л., Кауфманн К., Кэй Д., Енанория В., Холлер Л., Колфорд Дж. (2005), «Снижение числа случаев заболевания диареей в результате гигиенических мероприятий в менее развитых странах: систематический обзор и мета-анализ»).
- Grida (2003), <http://www.grida.no/enrin/htmls/ukraina/soe98/pressure/water/water3.htm>.
- Howard G. and Bartram, J. (2003), “*Domestic water quantity, service levels and health*”, WHO, Geneva («Количество потребляемой домохозяйствами воды, качество услуг водоснабжения и здоровье населения», ВОЗ, Женева).

- Howard G., et al (2002), *Healthy villages: a guide for communities and community health*, Geneva, Geneva World Health Organization, ISBN 92 4 154 553 4 («Здоровые деревни: руководство по вопросам здравоохранения для населения»), Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2002 г., ISBN 92 4 154 553 4).
- IMF (2003), “Public debt in emerging markets: is it too high?”, Chapter 3 in *World Economic Outlook*, September, 2003 (МВФ (2003), («Государственный долг на развивающихся рынках – слишком ли он высок?», Глава 3 «Всемирного экономического обзора», МВФ, сентябрь 2003 г.).
- IMF (2004), *Government Finance Statistics* (МВФ (2004). «Статистика государственных финансов»).
- JMP (2000), *Global water supply and sanitation assessment 2000 (Глобальная оценка водоснабжения и санитарии на 2000 г.)*.
- JMP (2004), “Meeting the MDG drinking water and sanitation target – A mid-term assessment of progress” («Выполнение задачи по водоснабжению и санитарии Целей развития тысячелетия». Среднесрочная оценка прогресса. Всемирная Организация Здравоохранения, Женева, и Детский Фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Нью-Йорк).
- Kayser T. (2005), “The path towards improved cost recovery in Poznan, Poland, in Regional Assessment Survey and Workshop on Full Cost Recovery for Water Utilities in Southeast Asia: Sharing International Experience and Best Practices”, USAID («На пути к совершенствованию возмещения затрат в Познани, Польша, Региональный обзор и семинар по полному возмещению затрат предприятий ВКХ в юго-восточной Азии: обмен международным опытом и образцы хорошей практики, Агентство США по международному развитию).
- Мама-86 (2004), «Модели технических решений для проблем питьевой воды в городских и сельских местностях Украины», Киев.
- OECD (2000), “Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sector”, Paris (ОЭСР (2000) «Глобальные тенденции в финансировании услуг городского водопроводно-канализационного хозяйства и управления ими: меняющиеся роли государственного и частного секторов», Париж).
- OECD (2001), “Water Management and Investment in the New Independent States”, Paris (ОЭСР (2000), «Управление водными ресурсами и инвестиции в Новых независимых государствах», Париж).
- OECD (2003a), “Financing strategies for water and environmental infrastructure”, Paris (ОЭСР (2003a), «Стратегии финансирования инфраструктуры водного хозяйства и охраны окружающей среды», Париж).
- OECD (2003b), “Key issues and recommendations for consumer protection – Affordability, social protection, and public participation in urban water sector reform in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia”, Paris (ОЭСР (2003b), «Доступность услуг, социальная защита и участие общественности в реформировании сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Ключевые аспекты и рекомендации», Париж).

- OECD (2003c), “Social issues in the provision and pricing of water services”, Paris (ОЭСР (2003c) «Социальные аспекты предоставления и ценообразования на услуги водоснабжения и водоотведения», Париж).
- OECD (2003d), Urban water reform in EECCA – Progress since the Almaty Ministerial Conference, and EAP Task Force Utility Performance Indicators Database (ОЭСР (2003 д), «Реформа городского водоснабжения в ВЕКЦА: прогресс после Алматинской конференции министров» и База данных по показателям результативности водохозяйственных предприятий СРГ по реализации ПДООС).
- OECD (2004), “Aid for water supply and sanitation”, Paris (ОЭСР (2004), «Помощь для водоснабжения и санитарии, Париж).
- OECD (2005a), “Financing strategy for urban water supply and sanitation in Georgia”, forthcoming, Paris. (ОЭСР (2005a) «Финансовая стратегия для сектора городского водоснабжения и водоотведения в Грузии», готовится к публикации).
- OECD (2005b), “Local credit systems for municipal environmental infrastructure in Russia, Ukraine, Kazakhstan, and China”, Paris (ОЭСР (2005b), Страновые исследования по теме «Более эффективное использование местных финансовых рынков и рынков капитала для финансирования ВХК и природоохранной инфраструктуры в России, на Украине, в Казахстане и Китае» готовится к публикации).
- OECD (2006), “Country studies on intergovernmental transfers in selected EECCA countries”, forthcoming, Paris (Источник: ОЭСР (2006), Исследование межбюджетных трансфертов в некоторых странах ВЕКЦА, готовится к публикации, Париж).
- OECD/EAP Task Force (2004), “Consumer protection in urban water sector reforms in Armenia: ability to pay and social protection of low income households”, Paris (ОЭСР/СРГ по реализации ПДООС (2004), «Защита потребителей при реформировании водохозяйственного сектора в Армении: способность платить и социальная защита домохозяйств с низким уровнем доходов», Париж).
- OECD/EAP Task Force/DEPA/DANCEE (2000), Moldova Background Analyses for the Environmental Financing Strategy (СРГ ПДООС ОЭСР и Датское агентство охраны окружающей среды/DANCEE, 2000 г. «Молдова: исходный анализ природоохранной финансовой стратегии»).
- OECD/World Bank (2003), *Private Sector Participation in the Water Sector in the ECA Region: Emerging Lessons*, www.oecd.org/env/water, and EAP Task Force survey.
- Owen, David Lloyd, (2002), “The European Water Industry – Market Drivers and Responses”, CWC Publishing, London (Оуэн, Дэвид Ллойд (2002), «Европейская водная промышленность: детерминанты рынка и меры воздействия»).
- Prüss A., Kay D., Fewtrell L. and Bartram J (2002), “Estimating the burden of disease due to water, sanitation, and hygiene at global level” *Environmental Health Perspectives*, 110 537-542 (Прюс А., Кэй Д., Фютрелл Л., и Бартрам Дж. (2002), «Оценка бремени болезней, связанных с водой и санитарией на глобальном уровне»).
- Sawyer R, Simpson-Hébert M., and Wood S. (2002), *PHAST step-by-step guide: a participatory approach for the control of diarrhoeal disease*, Geneva, World Health Organization, ref.

- WHO/EOS/98.3 (Соуэр К., Симпсон-Герберт М., и Вудс С., (2002) «Поэтапное руководство по PHAST (совместное изменение гигиены и санитарии): участие населения в профилактике диареи», Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2002 г., ref. WHO/EOS/98.3).
- Semenza J.C. et al, “Water distribution system and diarrhoeal disease transmission: a case study in Uzbekistan”, *Am. J. Trop. Med. Hyg.* 59 (6), 1998, pp. 941-946 (Семенза Дж. С. и др., «Системы распределения воды и распространение диареи: ситуационное исследование в Узбекистане»).
- Shah (1994), *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, World Bank, Washington D.C (Шах (1994), Реформирование межправительственных фискальных отношений в развивающихся и становящихся рыночных экономиках», Всемирный Банк, Вашингтон).
- Shah (2004), “Fiscal Decentralisation in Developing and Transition Economies”, World Bank Policy Research working Paper 3282, April, 2004 (Шах (2004), «Фискальная децентрализация в развивающихся и становящихся переходных экономиках», Всемирный Банк).
- Simpson-Hebert M., Sawyer R., and Clarke L. (1996), *Participatory hygiene and sanitation transformation: a new approach to working with communities*, World Health Organization, ref. WHO/EOS/96.11 (Симпсон-Герберт М., Соуэр Р., и Клэрк Л., (1996) «Совместное изменение гигиены и санитарии (PHAST): новые подходы к работе с населением», Всемирная организация здравоохранения, 1996 г., ref. WHO/EOS/96.11).
- Sobsey M. (2002), “Managing water in the home: accelerated health gains from improved water supply”, Geneva, World Health Organization, ref. WHO/SDE/WSH/02.07 (Собси М. (2002) «Повышение качества водоснабжения и его влияние на состояние здоровья населения», Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2002 г., ref. WHO/SDE/WSH/02.07).
- UN (2003a), “Indicators for monitoring the Millennium Development Goals” (ООН (2003) «Показатели для мониторинга выполнения Целей развития тысячелетия»).
- UN (2003b), “Progress towards the Millennium Development Goals, Tadjikistan 2003”, Dushanbe (ООН (2003b), «Ход выполнения Целей развития тысячелетия – Таджикистан 2003 г.», Душанбе).
- UN (2003c), «Uzbekistan - Common Country Assessment», Tashkent (ООН (2003c) «Узбекистан – Общая оценка страны», Ташкент).
- UN (2004), “Millennium Development Goals: progress report” (ООН (2004), «Цели развития тысячелетия: обзор выполнения»).
- UN Millennium Project (2005), “Investing in development – A practical plan to achieve the Millennium Development Goals” (Проект тысячелетия ООН (2005) «Инвестиции в развитие – практический план достижения Целей развития тысячелетия»).
- UN Secretary General (2005), “In larger freedom: towards development, security, and human rights for all” (Генеральный секретарь ООН (2005). «При большей свободе – к развитию, безопасности и правам человека для всех»).

- UN Secretary-General (2000), “We the Peoples - The role of the United Nations in the 21st century” (Генеральный секретарь ООН (2000). «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке»).
- UN Task Force on Water and Sanitation (2003), Interim summary report, “Achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation: what will it take?” ((Рабочая группа ООН по водоснабжению и санитарии (2003), Промежуточный отчет «Здоровье, достоинство и развитие – что для этого нужно?»).
- UN Task Force on Water and Sanitation (2005), “Health, dignity, and development: what will it take?” (Рабочая группа ООН по водоснабжению и санитарии (2005), «Здоровье, достоинство и развитие – что для этого нужно?»).
- UNDP (2002), “Ensure Environmental Sustainability. Millennium Development Goals in Kazakhstan”, December 2002, also available at http://www.undg.org/documents/449-Kazakhstan_MDGR.html (Программа развития ООН (2002), «Обеспечение экологической стабильности. Цели развития тысячелетия в Казахстане», также на сайте http://www.undg.org/documents/449-Kazakhstan_MDGR.html).
- UNDP (2003), Human development report 2003 – Millennium Development Goals: a compact among nations to end human poverty (ПРООН (2003), «Развитие человечества 2003. Цели развития тысячелетия: единение народов в борьбе с бедностью»).
- UNDP (2004), Human Development Report 2004 – Cultural liberty in today’s diverse world. (Программа развития ООН (2004), Доклад «Развитие человечества 2004 – культурная свобода в современном разнообразном мире»).
- Varley R.C.G., Tarvid J., and Chao D.N.W., *A reassessment of the cost-effectiveness of water and sanitation interventions in programmes for controlling childhood diarrhoea*, Bulletin of the World Health Organization, 1998, 76(6), pp. 617-631 (Варлей Р.С.Дж., Тарвид Дж., и Као Д.Н.В., *Оценка экономической эффективности программ в области водоснабжения и канализации и ее значение для профилактики детской диареи*, Бюллетень Всемирной организации здравоохранения).
- Water Academy (2004), “The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water”, Henri Smets (Академия водного хозяйства (2004), «Затраты на достижение йоханнесбургских целей по питьевой воде»).
- WENAB Working Group (2002), “A framework for action on water and sanitation” (Рабочая группа ВЭСХБ (2002), «Задачи в области водоснабжения и санитарии»).
- WELL (2004), “Analysis of cost estimates and funding available for achieving the Millennium Development Goals targets for water and sanitation” (Анализ оценок стоимости и имеющегося финансирования в отношении достижения ЦРТ в сфере водоснабжения и канализации»).
- WHO (1997), “Guideline on surveillance and control of community supplies”, 2nd ed., Vol. 3, 1997 (ВОЗ (1997) «Руководство по надзору и контролю по водоснабжению сел», 2 издание, том 3).
- WHO (2004), “Food, water, and family health: a manual for community educators”, Geneva, World Health Organization, ref. WHO/HEP/94.2 (ВОЗ (2004) «Питание, вода и здоровье в семьях:

- практическое пособие в области санитарного просвещения населения», Женева, ref. WHO/HEP/94.2).
- WHO (2004), “Guidelines for drinking water quality”, 3rd ed., Vol. 1, Recommendations, Geneva (ВОЗ (2004) «Руководство по качеству питьевой воды», 3 изд., том 1, рекомендации, Женева).
- WHO (2005), Non-piped, community and household systems as complementary activities for drinking water supply and sanitation in EECCA countries. (ВОЗ (2005) Не-водопроводные, общественные и индивидуальные системы как вспомогательное решение проблемы обеспечения населения услугами водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА).
- WHO and UNICEF (2000), Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report, World Health Organization and United Nations Children’s Fund, New York. Information on the programme, as well as the complete set of data gathered under the JMP, may be accessed from URL: <http://www.wssinfo.org/en/welcome.html> (ВОЗ и ЮНИСЕФ (2000) Отчет Глобальная оценка водоснабжения и санитарии. Всемирная Организация Здравоохранения и Детский Фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Нью-Йорк. С информацией о программе, а также со всеми данными, собранными в ходе работы Совместной программы мониторинга, можно ознакомиться, воспользовавшись ресурсом: <http://www.wssinfo.org/en/welcome.html>).
- WHO and UNICEF (2004), *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target. A mid-term assessment of progress*, World Health Organization, Geneva, and United Nations Children’s Fund, New York (ВОЗ и ЮНИСЕФ (2004) *Выполнение задачи по водоснабжению и санитарии Целей развития тысячелетия*. Среднесрочная оценка прогресса. Всемирная Организация Здравоохранения, Женева, и Детский Фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Нью-Йорк).
- WHO-UNICEF Joint Monitoring Programme, data available from URL: <http://www.wssinfo.org/en/welcome.html> (данные Совместной программы мониторинга ВОЗ-ЮНИСЕФ, см. <http://www.wssinfo.org/en/welcome.html>).
- World Bank (2003a), “Meeting the environment Millennium Development Goal in Europe and Central Asia” (Всемирный банк (2003а).«Выполнение Природоохранной Цели развития тысячелетия в Европе и Центральной Азии»).
- World Bank (2005а), ‘Global monitoring report 2005 – Millenium Development Goals: from consensus to momentum’ (Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк (2005а) «Глобальный отчет по мониторингу 2005. Цели развития тысячелетия: от консенсуса к действиям»).
- World Bank (2005b), *World Development Indicators* (Всемирный банк (2005b), *Показатели мирового развития*).
- World Bank, (2002) *World Development Indicators*, (for water supply and sanitation) (Всемирный банк (2002), *Показатели мирового развития*, для сектора водоснабжения и водоотведения).
- World Bank, (2003b) *World Development Indicators*, (for water supply and sanitation) (Всемирный банк (2003b), *Показатели мирового развития*, для сектора водоснабжения и водоотведения).

World Panel on Financing Water Infrastructure (2003), *Financing Water for All*, Paris (Всемирная группа экспертов по финансированию инфраструктуры водного хозяйства (2003), *Финансирование воды для всех*, Париж).

Интернет страница JPM: www.wssinfo.org.

Интернет страница КПП: www.ppcenvironment.org.

Интернет страница Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам: <http://www.un.org/esa/ffd>.

КОР/НПСБ/ЦРТ (2004) – Статистические показатели развития по Кыргызской республике и входящим в нее областям, статистическая публикация, Бишкек, 2004 г.

Министерство охраны окружающей среды Дании, DANCEE (2004), *Financial needs of achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation in the EECCA region, (Потребности в финансировании для достижения Целей развития тысячелетия в секторе водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА)*, проект отчета, No. M 128/000-0051).

ОЭСР/СРГ по реализации ПДОС и Ассоциация «Молдова Апэ-Канал» (2002), «Показатели результативности водохозяйственных предприятий Молдовы».

Правительство Республики Молдова (2004), «Стратегия экономического роста и снижения уровня бедности (2004-2006 гг.)».

Правительство Республики Таджикистан (2002), Доклад «Стратегия снижения уровня бедности».

Правительство Республики Таджикистан (2003) «Стратегия снижения уровня бедности - Первый отчет о ходе выполнения».

Республика Азербайджан (2003), «Государственная программа по снижению бедности и экономическому развитию на 2003-2005гг.».

Республика Азербайджан (2004), «Государственная программа по снижению уровня бедности и экономическому развитию – Отчет о ходе выполнения Азербайджаном Целей развития тысячелетия».

Республика Армения (2003), Доклад «Стратегия снижения уровня бедности».

Республика Кыргызстан (2002), «Общая программа развития Киргизской Республики на период до 2010 г. Укрепление потенциала страны. Национальная стратегия снижения уровня бедности, 2003-2005 гг.».

Республика Кыргызстан (2004), «Национальная стратегия снижения уровня бедности, 2003-2005 гг. – Первый отчет о ходе выполнения».

РЭЦ ЦА (2005), Информационная записка: *Водоснабжение в балкашском районе (Water supply of villages of the Ili Balkash Region)*.