

For Official Use

ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)2



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

Russian - Or. English

**ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA**

**Financing water supply and sanitation in EECCA
Conference of EECCA Ministers of Economy/Finance, Environment and Water and their partners from
the OECD**

**Прогресс в реализации Алматинских руководящих принципов реформы городского водопроводно-
канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА**

17-18 November 2005, Yerevan, Armenia

**ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)2
For Official Use**

Russian - Or. English

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 Государствах¹». 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 последствия для здоровья населения, окружающей среды и экономического развития в регионе. По

¹ Прежнее название региона ВЕКЦА (*прим. ред.*)

оценкам ВОЗ, в странах, являющихся членами Европейской Экономической комиссии ООН ² 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.

² в Европейскую Экономическую комиссию ООН входит 55 стран Европы, Кавказа и Средней Азии, а также Канада и США.

1. 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. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ ВЕКЦА

Как показывают некоторые основные цифровые данные по странам ВЕКЦА, ситуация в странах значительно разнится (Таблица 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 1: Основные цифровые данные по странам ВЕКЦА

СТРАНА	Насе- ление, всего	Городское население	ВНД на душу насе- ления	Улучшен- ный источник водоснаб- жения (% населения, имеющего доступ)	Подключено к централизо- ванному водоснаб- жению (% населения)		Улучшен- ные объекты городской санитарии, (% городс- кого на- селения, имеющего доступ)	Подключе- но к централи- зованной канализа- ции (% населения)	Смерт- ность детей младше 5 лет	Средне- суточное водоснаб- жение, город- ское
					город- ское	се- льск ое				
	(млн)	(%)	(долл. США)	(%)			(%)	(%)		
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, «Показатели мирового развития» 2003 и 2002 годов (водоснабжения и канализации), ОЭСР (2003), «Реформа городского водоснабжения в ВЕКЦА: прогресс после Алматинской конференции министров» и База данных по показателям результативности водохозяйственных предприятий СРГ по реализации ПДООС.

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 ПДООС (Вставка 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 – характерные для этих двух групп стран, являются аналогичными.

Вставка 1: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДООС

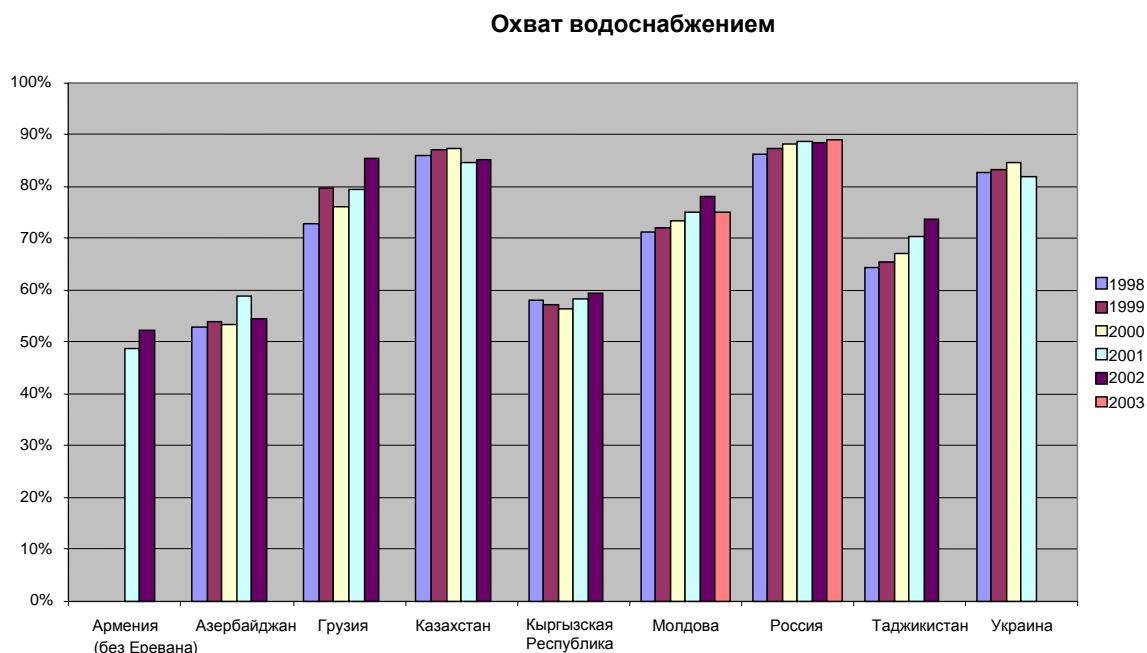
Данные, представленные ниже, взяты из проекта СРГ по реализации ПДООС по содействию внедрению показателей результативности для водохозяйственных предприятиях стран ВЕКЦА и их сравнению с контрольными значениями. Показатели и методика их использования были разработаны Всемирным банком. В основе базы данных 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.

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 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.

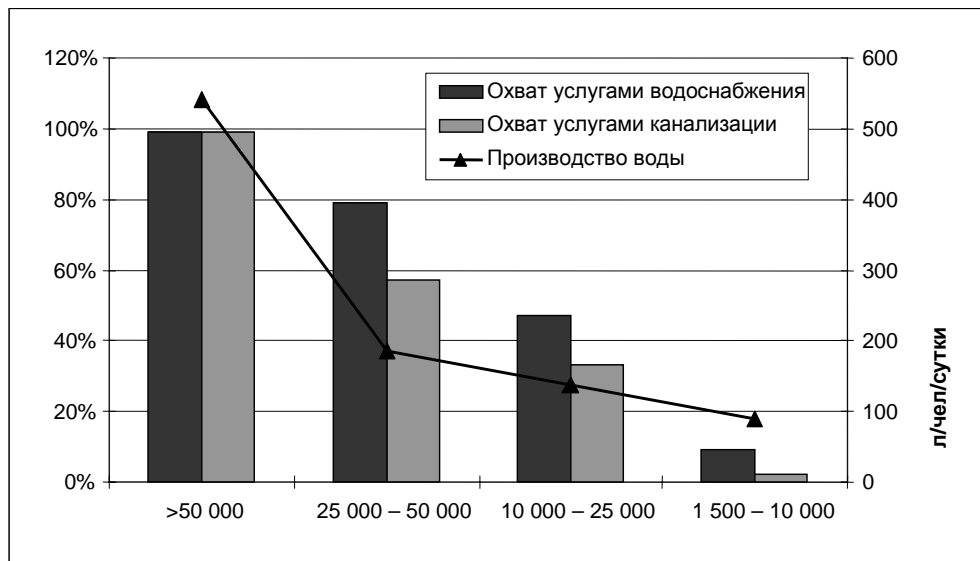
Рисунок 1: Охват городского населения стран ВЕКЦА централизованным водоснабжением³

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

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.

³ 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.

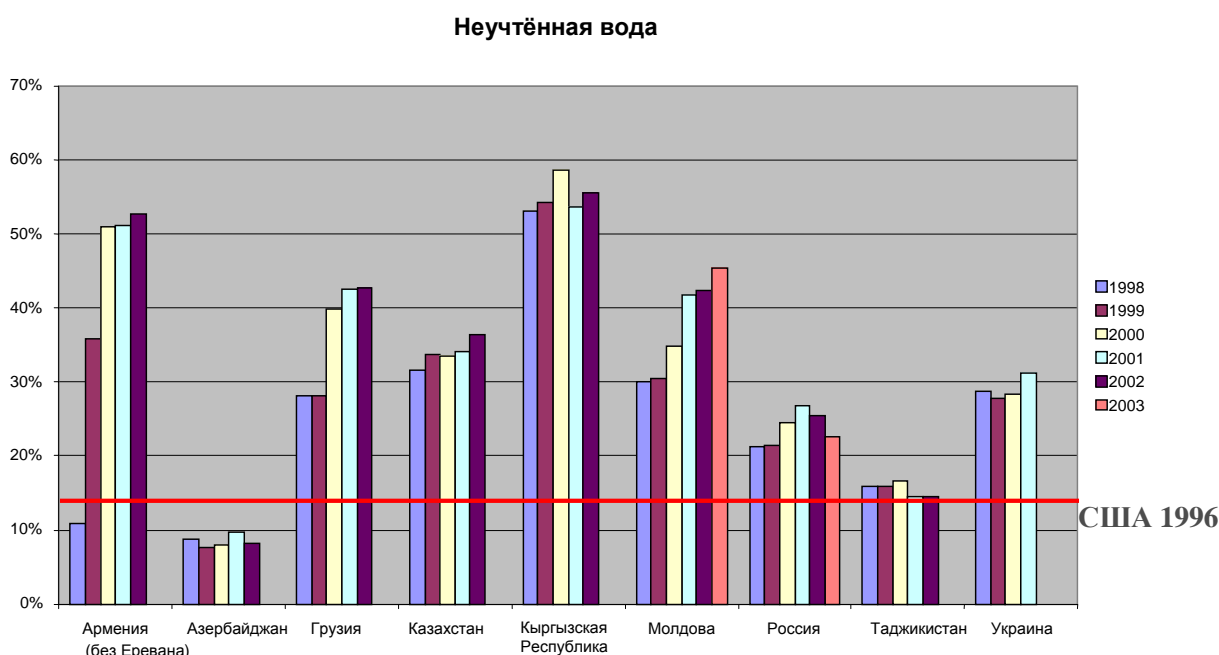
Рисунок 2 Охват системами централизованного водоснабжения и канализации и водопотребление в Молдове



Источник: ОЭСР (2003), «Стратегии финансирования инфраструктуры водного хозяйства и охраны окружающей среды» (Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure), Париж.

Однако за высоким уровнем подключений в большинстве городских местностей скрывается тот факт, что качество услуг водоснабжения и канализации, поставляемых 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 неучтенной 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 неучтенной 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 3).

Рисунок 3: Неучтённые расходы воды⁴

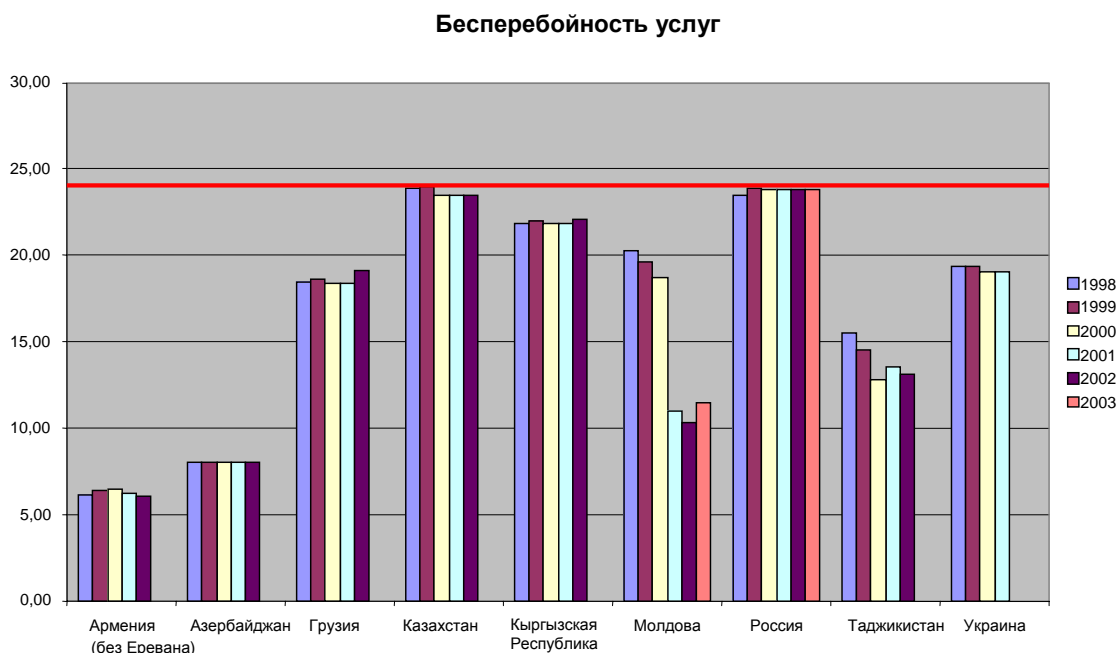
Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС

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 Армении⁵ 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 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.

⁴ 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.

⁵ 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 4: Бесперебойность услуг водоснабжения (часов в сутки)⁶

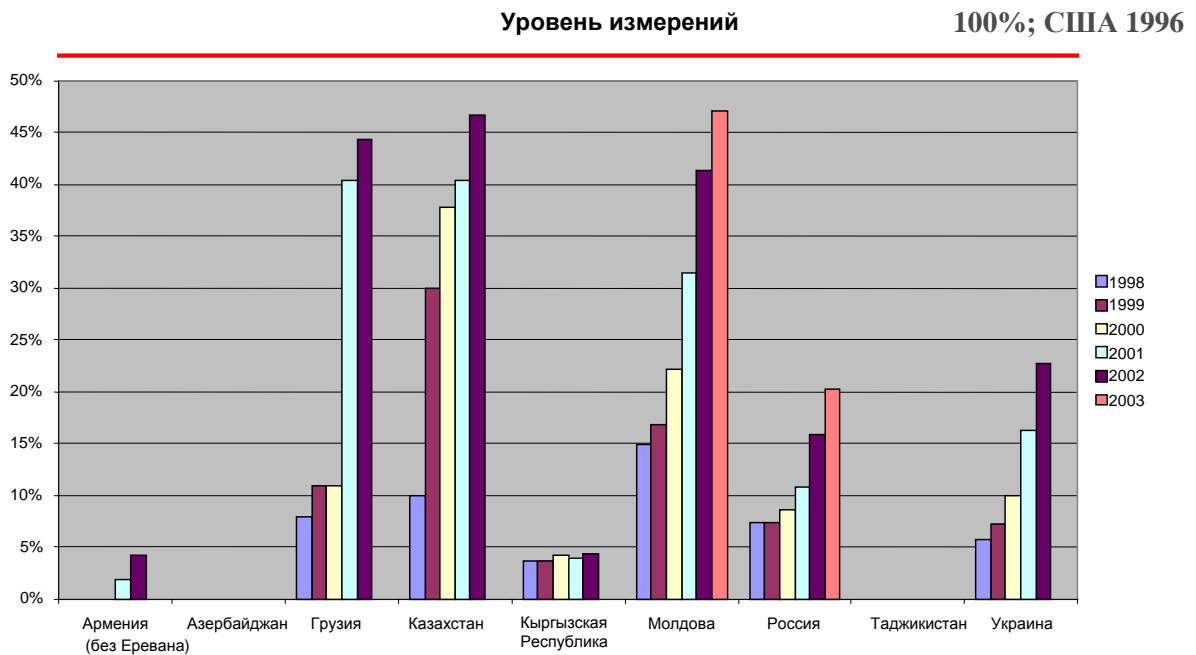
Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДООС

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 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 6).

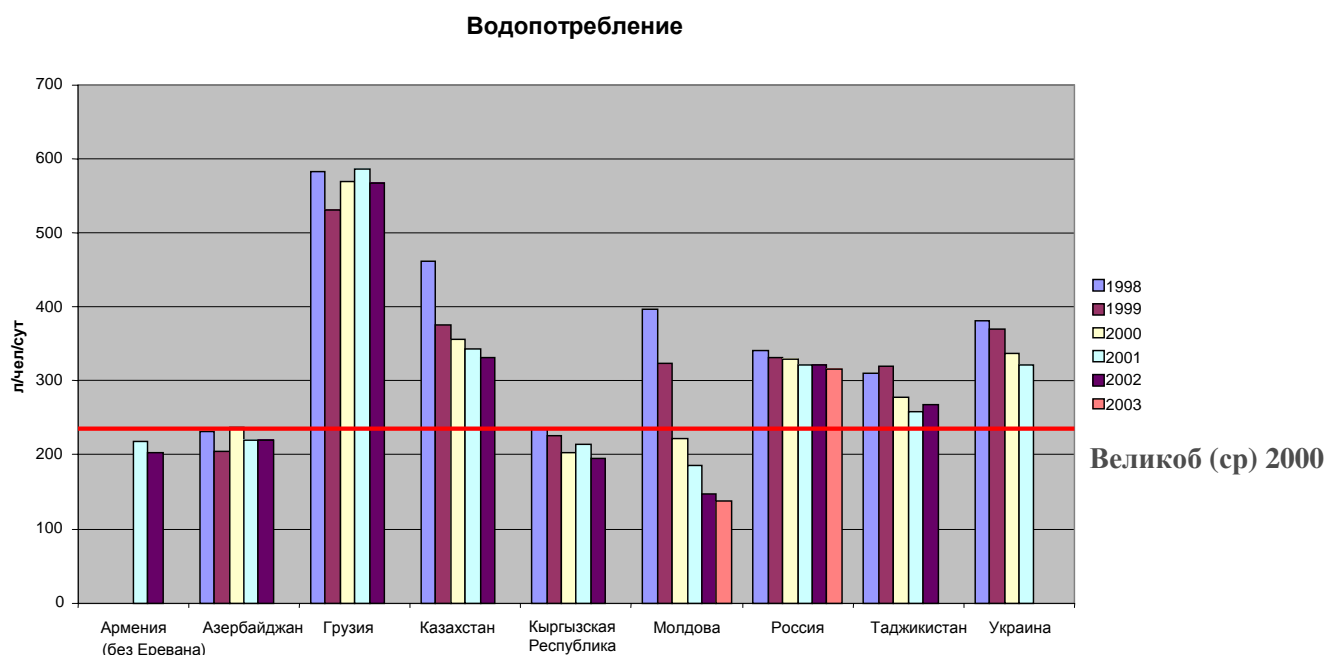
⁶ Среднее продолжительность услуги водоснабжения в часах в день.

Рисунок 5: Доля подключений, оснащенных водомерными счетчиками (%)⁷



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

⁷ Отношение количества подключений, оборудованных исправным водомером, к общему количеству подключений, выраженное в процентах.

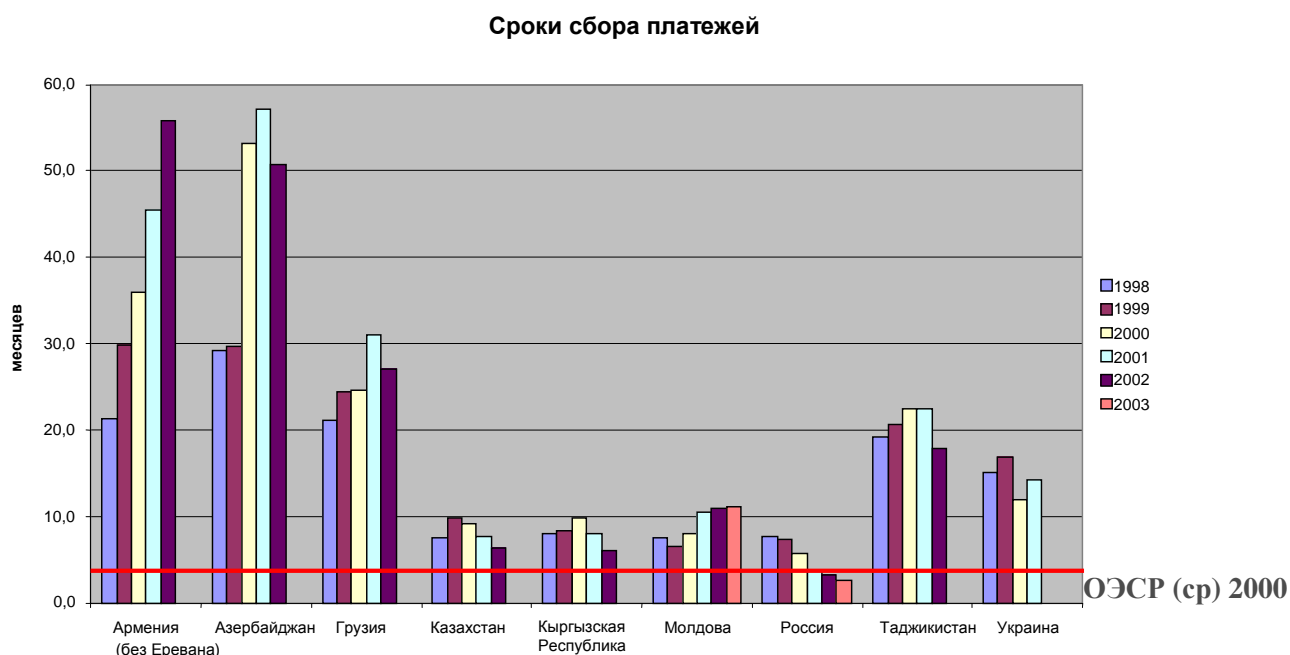
Рисунок 6: Общее водопотребление (литров на человека в сутки, лчс)⁸

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

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 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.

⁸ Отношение объема продажи воды (в день, в среднем за год) к количеству обслуженного населения, к количеству подключений или количеству домохозяйств.

Рисунок 7: Сроки сбора платежей от выставления счета до сбора платежа (месяцев)⁹

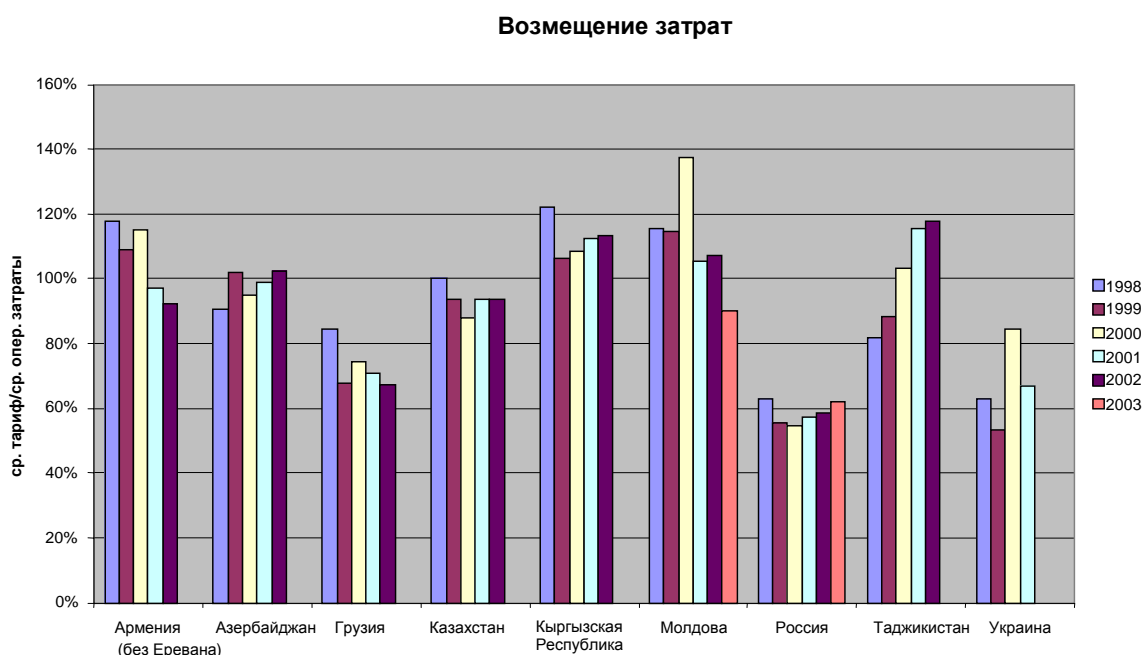
Источник: База данных по показателям результативности водоканалов, разработанная СРГ по реализации ПДОС

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 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.

⁹ Отношение дебиторской задолженности на конец года к общему годовому операционному доходу, выраженное в эквиваленте месячных продаж.

Рисунок 8: Соотношение среднего тарифа и удельных операционных затрат



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

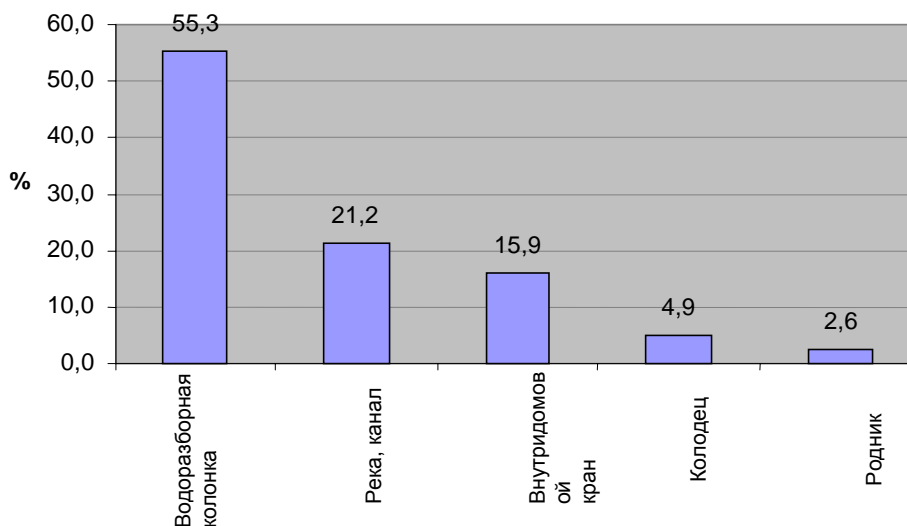
Ситуация в секторе сельского водоснабжения и канализации

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 ВиК 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 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 9 и 10), тогда как самой распространенной технологией санитарии являются традиционные туалеты с выгребными ямами.

Рисунок 9: Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике

Источники сельского водоснабжения в Кыргызской Республике



Источник: Национальное статистическое управление Республики Кыргызстан

Рисунок 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 заболеваний¹⁰.

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.

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)¹¹, 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 фильтрование. 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.

¹⁰ Мама-86 (2004), «Модели технических решений для проблем питьевой воды в городских и сельских местностях Украины», Киев.

¹¹ 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).

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 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 общем, 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.

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). Это обусловлено главным образом сильным износом этой инфраструктуры, равно как и недостатком денежных средств на операционные цели.

Вставка 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 ПДОС и Ассоциация «Молдова Апэ-Канал», (2002), «Показатели результативности водохозяйственных предприятий Молдовы».

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 децентрализованного 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.

3. 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 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.

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: 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 о делегированном управлении в Водном кодексе	Во многих средних городах в ВКХ действуют отечественные 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 ВиК»

Примечание 1. 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 эффективный 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).

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 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/ЕРОС/ЕАР/МІN(2005)6).

Вставка 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.

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 капложений 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/ЕРОС/ЕАР/MIN(2005)6.

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 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 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.

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/ЕРОС/ЕАР/МІN(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 5). Поэтому главной задачей является эффективное распространение и тиражирование позитивного опыта, имеющегося в таких городах как Сургут.

Вставка 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

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.

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.

4. 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 относятся 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.