

**For Official Use**

**ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)5**



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**

**Реформа водоснабжения и канализации на муниципальном уровне в странах ВЕКЦА  
Рекомендации, чтобы оправдались ожидания**

**17 -18 November 2005, Yerevan, Armenia**

**ENV/EPOC/EAP/MIN(2005)5  
For Official Use**

**Russian - Or. English**

## 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/ЕРОС/ЕАР/МІN(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/ЕРОС/ЕАР/МІN(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 2).

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.

## 1. 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.

## **2. 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.

### **2.1 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 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.

## 2.2 Перспективы стратегического планирования в ВКХ в странах ВЕКЦА

### *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.

### ***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 ПДООС, 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.

### **3. 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.

#### **3.1 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.

### **3.2 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.

#### 4. 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.

#### **4.1 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.

#### **4.2 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.

#### **4.3 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.

#### ***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 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.



**Таблица 1. Матрица 1: Распределение ответственности между государственным и частным секторами в разных формах участия частного сектора в оказании услуг водоснабжения**

	Определение стандартов деятельности	Собственность на основные фонды	Капиталовложения	Проектирование и строительство	Эксплуатация	Сбор платежей	Надзор за результатами работы и тарифами
Полностью государство	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Пассивные частные инвестиции	Dark Red	Dark Red	Light Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Контракты на проектирование и строительство	Dark Red	Dark Red	Dark Red	White	Dark Red	Dark Red	Dark Red
Контракты на оказание услуг	Dark Red	Dark Red	Dark Red	Dark Red	White	Dark Red	Dark Red
Совместные предприятия «Строительство-эксплуатация-передача»	Dark Red	Light Red	Light Red	Light Red	Light Red	Light Red	Dark Red
Концессии	Dark Red	Dark Red	White	White	White	White	Dark Red
Пассивные государственные инвестиции	Dark Red	White	Light Red	White	White	White	Dark Red
Полностью частный сектор	Dark Red	White	White	White	White	White	Dark Red

Key: Dark Red: public responsibility - Light red: shared public/private responsibility - White: private responsibility

Source: Yale-UNDP Partnerships Program 1998

Source: OECD, (2000), Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sector, Paris

Ключ: красный – ответственность государства; розовый – совместная ответственность государства и частного сектора; белый – ответственность частного сектора.

Источник: Йельский университет, «Программа партнерств ПРООН», 1998 г. (Yale – UNDP Partnerships Program, 1998).

Источник: ОЭСР (2000), «Глобальные тенденции в финансировании и управлении городского водоснабжения и канализации: меняющаяся роль государственного и частного секторов» (OECD (2000), Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sector, Paris).

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 банком<sup>1</sup>. 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;
- МФИ и доноры могут играть более активную роль нейтральных посредников между сторонами при возникновении конфликтов;

---

<sup>1</sup> Протоколы см. по адресу: [www.oecd.org/env/water](http://www.oecd.org/env/water)

- 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).

### **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, расчистить 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 МБРР<sup>2</sup> и МАР<sup>3</sup>) 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 сделную плату. Контракты на оказание услуг не предусматривают передачи всех или части рисков от общественного сектора частному, даже если вознаграждение выплачивается частному сектору исходя из полученных результатов.

<sup>2</sup> Международный банк реконструкции и развития (МБРР).

<sup>3</sup> Международная ассоциация развития (МАР).

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.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МНОГОЛЕТНЕЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ (МИП) – 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.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РУКОВОДСТВО ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ)**

### **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.

### **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.

### **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.

### **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.

### **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.

## **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.

## **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.

## **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.

## **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.

### **ПРИЛОЖЕНИЕ 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.

## 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:

1. помочь водохозяйственным предприятиям улучшить свое финансовое положение путем внедрения надежного среднесрочного финансового планирования;
2. 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.);
3. 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;
4. 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.