



**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**

Документ с изложением позиции международного частного сектора о его роли в реформировании предприятий водопроводно-канализационного хозяйства в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

17-18 November 2005, Yerevan, Armenia

Настоящий документ подготовлен г-ном Ллойдом Мартином (Severn Trent Water International) с учетом вклада, полученного по итогам письменных консультаций с заинтересованными сторонами, представляющими международный частный сектор.

**ДОКУМЕНТ С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО СЕКТОРА
О ЕГО РОЛИ В РЕФОРМИРОВАНИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОПРОВОДНО-
КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ, НА КАВКАЗЕ И В
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА)**

**ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ В
ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОМ ХОЗЯЙСТВЕ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА:
СОСТОЯНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ**

Ллойд Мартин, Severn Trent Water International

Краткое резюме

В настоящее время широко признается, что достижение Целей развития на пороге нового тысячелетия, связанных с водой, потребует не только существенной реформы водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), но и мобилизации значительного вклада частных компаний в плане как финансирования, так и передачи ноу-хау. Однако партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС) в странах ВЕКЦА остаются на низком уровне как по их количеству, так и по уровню участия и ответственности частного сектора. В настоящее время в ВКХ региона ВЕКЦА существует около 10 проектов ПГЧС, в которых участвуют международные партнеры, в большинстве из которых оператором выступает международная частная компания. Хотя климат для ПГЧС в двух наиболее населенных странах ВЕКЦА недавно улучшился, главным образом в связи с развитием сильного отечественного частного сектора (Россия) и заметной политической переориентацией на Запад (Украина), это еще не привело к значительному дополнительному росту международных ПГЧС.

Сетевые системы водоснабжения и канализации (ВиК) характеризуются чрезвычайно высокими начальными капитальными затратами, значительно превышающими затраты в других секторах инфраструктурных услуг. Они финансируются главным образом за счет максимально долгосрочных долговых обязательств, исходя из коммерческих условий. Учитывая высокие первоначальные затраты, необходимы чрезвычайно длительные сроки окупаемости. Также весьма важно, чтобы потоки доходов были обеспечены по возможности максимально надежно. Кроме того, предоставление услуг городского водоснабжения и канализации является сферой деятельности со сравнительно низкой нормой прибыли на инвестированный капитал. В связи с этими особенностями сектора частные операторы особенно чувствительны к качеству инвестиционного климата и уровню риска, который является серьезным препятствием на пути ПГЧС во многих

регионах мира. В странах ВЕКЦА как инвестиционный климат, так и масштаб/предсказуемость потоков доходов обычно находятся на низком уровне.

В настоящем документе делается попытка определить – с точки зрения частного сектора – основные меры, которые потребуются предпринять правительствам стран ВЕКЦА, МФИ, донорам и частному сектору для преодоления барьеров на пути ПГЧС и увеличения вклада частного сектора в реформу водопроводно-канализационного хозяйства в регионе. Некоторые важнейшие констатации и выводы приводятся ниже:

- Политическая приверженность ПГЧС на всех соответствующих уровнях государственного управления, является залогом их успеха. Хотя на это требуется время, контракты на управление можно использовать в качестве первого шага на пути налаживания доверительных отношений между всеми сторонами и развития более амбициозных форм ПГЧС на более позднем этапе.
- Кроме того, частному сектору потребуется сильное, независимое регулирование предприятий водопроводно-канализационного хозяйства как доказательство приверженности государства ПГЧС. В настоящее время сектор коммунальных услуг часто остается весьма политизированным в регионе ВЕКЦА.
- Необходимо установить реалистичные тарифы, которые сделают возможным полное возмещение затрат, с устранением перекрестных субсидий между промышленностью и бытовыми потребителями. Центральные правительства должны сыграть роль в преодолении подобных препятствий, которые обычно существуют на местном уровне.
- В связи с ограничениями, связанными с приемлемостью платы за водоснабжение и канализацию для домашних хозяйств в странах ВЕКЦА в настоящее время, возможно также необходимо рассмотреть возможность использования «гибридных» механизмов финансирования, в которых капиталовложения финансируются из государственных бюджетов, тогда как тарифами для потребителей покрываются только эксплуатационные затраты и затраты на текущий ремонт и содержание основных фондов.
- Дальнейшее содействие процессу реформ возможно, если государственный сектор приложит все усилия для обеспечения прозрачного предложения проектов ПГЧС. Одна из причин низкой привлекательности многих стран ВЕКЦА, на которую указывает частный сектор – повсеместная озабоченность *прозрачностью* проведения тендеров.
- Хотя контракты ПГЧС наделяют частный сектор правами, эти права не могут быть обеспечены правовыми санкциями, если местные органы публичной власти не признают их. МФИ и другие доноры могут снизить страновой риск, предоставляя гарантии возмещения частному сектору ущерба, причиненного нарушением контракта в таких обстоятельствах.
- Во многих случаях осуществляемые проекты ПГЧС страдают от отсутствия достоверных данных, на которых основываются как контракты, так и проекты ПГЧС, что ведет к необходимости переоценки и корректировки выплат, обусловленных достижением определенных результатов, по мере развития проекта. Государственный сектор должен обеспечить, по возможности, предоставление данных, отражающих фактическую ситуацию, и, если это невозможно, он должен соглашаться с необходимостью уточнения и пересмотра данных в ходе реализации контракта.

Почему лица, занимающиеся разработкой политики в водопроводно-канализационном хозяйстве, заинтересованы в развитии партнерств государственного и частного секторов?

Совершенствование оказываемых услуг городского водопроводно-канализационного хозяйства является насущной необходимостью в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В странах ОЭСР потребности в инвестициях также существенно возрастут в течение следующих нескольких лет, что потребует роста эффективности за счет совершенствования управления инвестициями и использования новых источников инвестиций. Например, в Европейском союзе в ВКХ в настоящее время расходуется около 75 млрд долл. США в год, а капиталовложения, по прогнозам, будут расти на 7 процентов в год¹. В отчете Группы Камдессю, подготовленном для Третьего всемирного водного форума, проходившего в 2003 г. в Киото, указывается, что в развивающихся странах текущие расходы на воду в размере 75 млрд долл. США в год должны быть увеличены приблизительно до 180 млрд. долл. США для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) по водоснабжению и санитарии². В отчете, подготовленном при поддержке Правительства Дании, указывается, что годовое финансирование, требуемое для эксплуатации, текущего ремонта и содержания основных фондов и инвестиций в ВКХ в регионе ВЕКЦА³ должно составлять около 7 млрд евро в год. Однако этот целевой показатель будет сложно выполнить только за счет государственных средств, так как финансирование из государственных бюджетов и ОПР будет ограниченным. Поэтому правительства все активнее обращаются к партнерам из частного сектора для получения доступа к двум основным ресурсам: (1) усовершенствованным методам управления водопроводно-канализационным хозяйством и техническим возможностям и (2) частным инвестиционным средствам на покрытие растущих долгосрочных потребностей в капиталовложениях.

Что такое ПГЧС?

Термин «партнерство между государственным и частным секторами» обозначает соглашение (партнерство) в любой форме между государственной и частной сторонами для оказания городских и/или коммунальных услуг. *ПГЧС не следует путать с приватизацией* (то есть отчуждением активов), когда право собственности на инфраструктуру ВКХ, равно как и управление ею передается, полностью или частично, частному сектору.

Существует широкий спектр подходов к вовлечению частного сектора в повышение эффективности систем водопроводно-канализационного хозяйства. В некоторых вариантах эксплуатация (и право собственности) остаются в руках государства, а частный сектор осуществляет проектирование и строительство инфраструктуры. В других вариантах частные партнеры осуществляют управление системами ВКХ, их эксплуатацию и/или финансирование. Следовательно, частный и государственный сектора несут в них разную ответственность за оказание услуг. Таким образом, существует спектр разных ПГЧС, с разного уровня

¹ Оуэн, Дэвид Ллойд (2002), «Европейская водная промышленность: детерминанты рынка и меры воздействия» (Owen, David Lloyd, (2002), The European Water Industry – Market Drivers and Responses, CWC Publishing, London)

² Всемирная группа экспертов по финансированию инфраструктуры водного хозяйства (2003), «Финансирование воды для всех», Париж (World Panel on Financing Water Infrastructure (2003), Financing Water for All, Paris)

³ «ВЕКЦА» обозначает «Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия». Этот регион включает в себя следующие двенадцать стран: Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Россию, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину.

взаимоотношениями между государственным и частным секторами (см. рисунок 1). Однако в каждом случае основной целью является повышение эффективности оказываемых услуг.

Во всех этих вариантах, однако, публичная власть остается ответственной за осуществление надзора за деятельностью оператора и, в конечном итоге, за удовлетворение потребностей населения и других потребителей в коммунальных услугах. Органы публичной власти (общенациональные и местные) сохраняют за собой конечную ответственность за установление и обеспечение соблюдения отраслевых норм и стандартов. Тот факт, что водопроводно-канализационное хозяйство является одной из локальных естественных монополий, требует активного регулирования, с тем чтобы отраслевые нормы и стандарты соблюдались, а интересы потребителей защищались.

Рисунок 1: Распределение ответственности между государственным и частным секторами при разных формах участия частного сектора в оказании услуг водоснабжения и канализации

	Установление отраслевых стандартов	Собственность на основные фонды	Капиталовложения	Проектирование и строительство	Эксплуатация	Сбор платежей с потребителей	Надзор за работой оператора и платежами (тарифами)
Полностью государственный сектор	■	■	■	■	■	■	■
Пассивные частные инвестиции	■	■	■	■	■	■	■
Контракты на проектирование и строительство	■	■	■	□	■	■	■
Контракты на оказание услуг	■	■	■	■	□	■	■
Совместные предприятия	■	■	■	■	■	■	■
«Строительство-эксплуатация-передача»	■	■	■	■	■	■	■
Концессионные соглашения	■	■	■	■	■	■	■
Пассивные государственные инвестиции	■	■	■	■	■	■	■
Полностью частный сектор	■	■	■	■	■	■	■

Ключ: Темно-серый = ответственность государства

Светло-серый = совместная ответственность государственного и частного секторов

Белый = ответственность частного сектора

Источник: Программа партнерств Йейл-ПРООН, 1998 г. (Yale-UNDP Partnerships Program 1998)

Источник: ОЭСР, (2000), «Глобальные тенденции в финансировании услуг городского водопроводно-канализационного хозяйства и управления ими: меняющиеся роли государственного и частного секторов», Париж (OECD, (2000), Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sector, Paris)

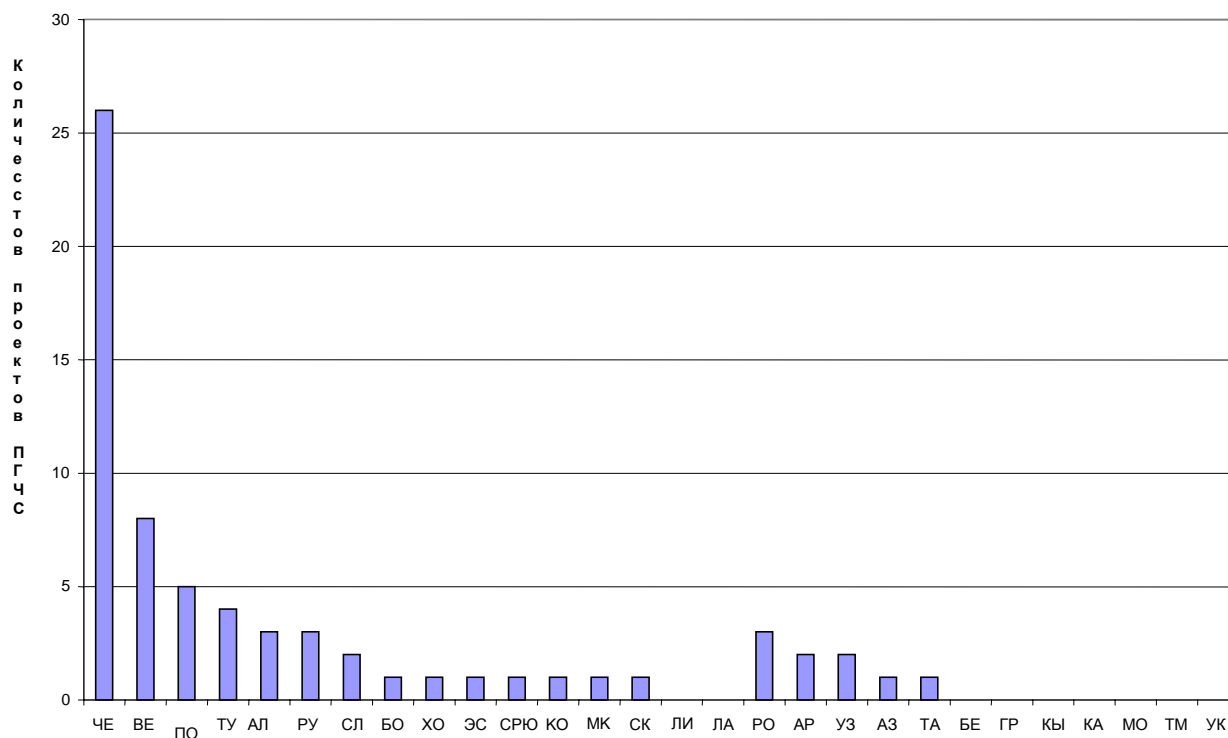
Текущее состояние ПГЧС в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА

Партнерства между государственным и частным секторами в странах ВЕКЦА остаются на низком уровне как по их количеству, так и по уровню участия и ответственности частного сектора. В настоящее время в регионе ВЕКЦА существует около 10 проектов ПГЧС, в которых участвуют международные партнеры, в большинстве из которых оператором выступает международная частная компания. Это почти вдвое превышает количество подобных проектов на момент проведения Алматинской конференции пять лет назад (см. в приложении перечень основных проектов ПГЧС, осуществляемых в настоящее время в странах ВЕКЦА).

Для сравнения: в Центральной Европе и на Балканах, население которых значительно меньше населения стран ВЕКЦА, сообщается о 58 партнерствах между государственным и частным секторами в водопроводно-канализационном хозяйстве (см. рисунок 2).

Обследование, проведенное в 2002 г. с участием крупных партнеров из частного сектора, активных в регионе ВЕКЦА и Центральной Европе, показало, что рейтинг привлекательности большинства стран ВЕКЦА для ПГЧС весьма низок (см. таблицу 1). Россия, Казахстан и Украина, главным образом по причине размера их рынка, воспринимались как страны, более привлекательные, чем другие страны ВЕКЦА, с рейтингом, сопоставимым с рейтингом стран Юго-Восточной Европы (например, Албании, Македонии, Союзной Республики Югославия и Боснии и Герцеговины).

Рисунок 2: Количество проектов ПГЧС с участием международных партнеров в Европе и Центральной Азии⁴



Источник: ОЭСР/Всемирный банк (2003), «Участие частного сектора в водопроводно-канализационном хозяйстве в регионе ЕЦА: новые уроки», www.oecd.org/env/water и обследование СРГ по реализации ПДОС (OECD/World Bank (2003), Private Sector Participation in the Water Sector in the ECA Region: Emerging Lessons, www.oecd.org/env/water and EAP Task Force survey).

⁴ Европа и Центральная Азия (ЕЦА) включают в себя следующие страны: Албанию, Болгарию, Боснию и Герцеговину, Венгрию, Латвию, Литву, Македонию, Польшу, Румынию, Сербию и Черногорию, Словацкую Республику, Словению, Хорватию, Чешскую Республику, Эстонию, Союзную Республику Югославия + страны ВЕКЦА + Турцию).

Таблица 1: Распределение стран региона ЕЦА⁵ по группам в соответствии с привлекательностью ПГЧС в 2002 г.

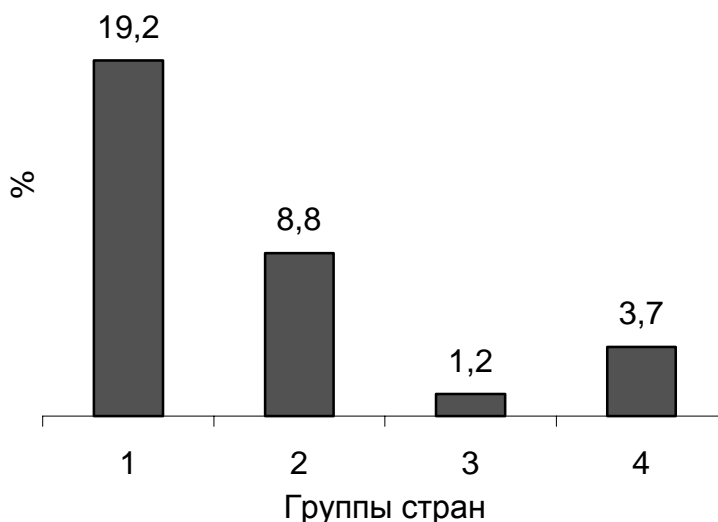
Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4
<i>ПГЧС привлекательно?</i>			<i>ПГЧС не привлекательно?</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Чешская Республика • Венгрия • Польша • Словакия • Словения 	<ul style="list-style-type: none"> • Румыния • Болгария • Хорватия • Турция • Эстония • Латвия • Литва 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Россия</i> • <i>Украина</i> • <i>Казахстан</i> • Албания • Босния и Герцеговина • Югославия • Македония 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Беларусь</i> • <i>Молдова</i> • <i>Армения</i> • <i>Азербайджан</i> • <i>Грузия</i> • <i>Кыргызская Республика</i> • <i>Таджикистан</i> • <i>Туркменистан</i> • <i>Узбекистан</i>

Источник: ОЭСР/Всемирный банк (2003), «Участие частного сектора в водопроводно-канализационном хозяйстве в регионе ЕЦА: новые уроки» (OECD/World Bank (2003), Private Sector Participation in the Water Sector in the ECA Region: Emerging Lessons, www.oecd.org/env/water)

В результате большинство проектов ПГЧС – 80 процентов их общего количество – развивается в странах групп 1 и 2. Поэтому в группе 1 наиболее высокая доля населения – 19,2 процента – обслуживаются ПГЧС, тогда как в группах 3 и 4 этот показатель падает, соответственно, до 1,2 процента и 3,7 процента (рисунок 3).

⁵ То же.

Рисунок 3: Процент населения региона ЕЦА, обслуживаемого ПГЧС



Источник: ОЭСР/Всемирный банк (2003), «Участие частного сектора в водопроводно-канализационном хозяйстве в регионе ЕЦА: новые уроки» (OECD/World Bank (2003), Private Sector Participation in the Water Sector in the ECA Region: Emerging Lessons, www.oecd.org/env/water)

Обзор ситуации в ПГЧС, выполненный для конференции Алматы+5, которая состоится в 2005 г., показывает, что ситуация эволюционирует. В 2002 г. подгруппа стран ВЕКЦА региона ЕЦА была значительно смещена в сторону «непривлекательных» стран спектра привлекательности ПГЧС, при этом все страны ВЕКЦА классифицировались как страны либо группы 3, либо группы 4. В настоящее время, в 2005 г., климат для ПГЧС в некоторых странах ВЕКЦА улучшился, многие представители частного сектора относят Российскую Федерацию и Украину к группе 2, в основном по причине размера их рынка (в обеих странах) плюс хорошо развитого ПГЧС с участием отечественного частного сектора (в случае России)⁶ или заметной политической переориентации на Запад (в случае Украины). Однако в настоящее время эта возросшая привлекательность еще должна проявиться в виде роста уровня международных ПГЧС в этих странах. Таким образом, ситуация парадоксальна: несмотря на более привлекательную конъюнктуру, интерес международного частного сектора к ПГЧС в регионе ВЕКЦА, вероятно, падает.

Одним из последствий в целом низкой привлекательности региона ВЕКЦА и отсутствия интереса со стороны международного частного сектора является то, что участие частного сектора, как правило, носит менее амбициозный характер, чем в других частях региона ЕЦА и других регионах. Тогда как на Балканах и в Центральной Европе преобладают концессионные соглашения, договоры аренды и договоры по принципу «строительство-эксплуатация-передача», большинство ПГЧС в странах ВЕКЦА представляют собой контракты на управление, по которым частный оператор несет весьма ограниченную ответственность и низкие уровни риска. Как следствие, до настоящего времени частные инвестиции в водопроводно-канализационное хозяйство стран ВЕКЦА были весьма ограничены. В странах, в которых частный сектор присутствует, его вклад в

⁶ Воздействие местного частного сектора в России обсуждается подробнее ниже.

реформу водопроводно-канализационного хозяйства заключается главным образом в передаче технического и управленческого ноу-хау.

Следует отметить, что настоящий обзор посвящен ситуации с ПГЧС с участием международных участников. В Российской Федерации и Казахстане в последнее время возникает множество ПГЧС с участием отечественных частных операторов. По имеющимся данным, в Российской Федерации местным частным сектором эксплуатируются системы водопроводно-канализационного хозяйства приблизительно в 20 крупных городах, на которые приходится около 11 процентов городского населения. В Казахстане почти 40 процентов предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, обслуживающих малые и средние города, эксплуатируются частными операторами. Для конференции Алматы+5 подготовлен отдельный документ, в котором рассматривается ситуация с ПГЧС в Российской Федерации.

Причины низкой привлекательности стран ВЕКЦА для международного частного сектора и ограниченного интереса к нему

Сетевые системы водопроводно-канализационного хозяйства характеризуются чрезвычайно высокими начальными капитальными затратами, значительно превышающими затраты в других секторах инфраструктурных услуг. Они финансируются главным образом за счет максимально долгосрочных долговых обязательств, исходя из коммерческих условий. Учитывая высокие первоначальные затраты, необходимы чрезвычайно длительные сроки окупаемости, также весьма важно, чтобы потоки доходов были обеспечены по возможности максимально надежно. Кроме того, предоставление услуг городского водоснабжения и канализации является сферой деятельности со сравнительно низкой нормой прибыли на инвестированный капитал. В связи с этими особенностями сектора частные операторы особенно чувствительны к качеству инвестиционного климата и уровню риска, который является серьезным препятствием на пути ПГЧС во многих регионах мира. В странах ВЕКЦА как инвестиционный климат, так и масштаб/предсказуемость потоков доходов обычно находятся на низком уровне.

Аспект, связанный с рисками, в последнее время приобретает дополнительный вес по причине растущего неприятия рисков большинством международных операторов/инвесторов. Отчасти это реакция на отраслевые шоки, такие как валютно-финансовые кризисы в Аргентине, Юго-Восточной Азии и России в середине/конце 1990-х годов, и их последствия для выручки операторов водопроводно-канализационного хозяйства, выраженной в долл. США, и более широкий рост неприятия риска в международном бизнесе после 11 сентября 2001 г. Одна из прямых реакций международных частных операторов в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА – отдавать предпочтение контрактам на управление вместо более рискованных вариантов, таких как аренда и концессии, и ориентация стратегий финансирования на использование средств МФИ и доноров вместо акций и частных финансовых рынков.

Операторы требуют, чтобы все риски, не связанные напрямую с их деятельностью, брали на себя доноры и МФИ, в том числе: коммерческий риск, регулятивный риск, субсуверенный риск и риск, связанный с приемлемостью стоимости услуг ВиК для населения. Доноры и МФИ прореагировали на это и разработали несколько инновационных механизмов для устранения этих озабоченностей (например, механизм Гарантко Группы развития частных инвестиций (ГРЧИ), в рамках которого предоставляются гарантии по кредитам в местной валюте). Однако еще предстоит увидеть, насколько успешными будут эти подходы, так как многие из этих систем созданы только недавно.

Помимо премии за риск, которую требуют частные инвесторы при работе в регионах с более высокими уровнями политических и экономических рисков (а эти риски препятствуют

осуществлению многих проектов), на ряде конференций ОЭСР/Всемирного банка выявлено несколько других причин медленного расширения ПГЧС в странах ВЕКЦА:

- Частный сектор уже работает в большинстве коммерчески жизнеспособных городов, и, как представляется, для него иссякают рынки и/или проекты с достаточным уровнем рентабельности. В странах ВЕКЦА многие крупные города и столицы, которые обычно предлагают лучшие возможности для частного сектора, либо уже охвачены ПГЧС, либо они не могут или не хотят участвовать в системах ПГЧС.
- Частные инвесторы справедливо полагают, что в малых городах и сельской местности существуют менее привлекательные возможности для инвестиций. Попытки объединить малые города и районы в пулы для включения их в более крупные проекты привлекательного размера наталкиваются на бесчисленные трудности, зачастую проистекающие из неготовности большинства муниципальных властей передать кому-либо свои полномочия в сфере коммунальных услуг.
- Нормативно-правовая база в принимающих странах зачастую недостаточно развита и нестабильна. Нередко это усугубляется вмешательством политиков в управление предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства и слабой обеспеченностью контрактов правовыми санкциями. В совокупности это порождает серьезную неопределенность относительно будущих денежных потоков частных операторов, так как нельзя предвидеть величины некоторых существенных элементов затрат (например, связанных с выполнением нормативов очистки сточных вод), равно как и объем выручки (например, из-за непредсказуемости тарифов). Это одна из главных причин непривлекательности стран ВЕКЦА, называемых частными операторами.
- Реформа правовой и институциональной структуры водопроводно-канализационного хозяйства продвигается весьма медленно в регионе ВЕКЦА. В отчете ЕБРР «О странах с переходной экономикой» указано, что инфраструктура водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА характеризуется самыми низкими показателями перехода к рыночной экономике⁷. Техническая помощь доноров может помочь устранить многие из этих препятствий путем создания потенциала и институциональной реформы. Кроме того, частные операторы обращаются к МФИ и донорам с просьбой играть более активную роль при возникновении конфликтов, касающихся проектов ПГЧС, во избежание их эскалации.
- Потоки доходов в проектах в сфере водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА малы по сравнению с другими частями мира. Не только тарифы низки во всем регионе, общий объем спроса на воду (особенно в промышленности) заметно упал после распада бывшего Советского Союза. В некоторых частях региона ВЕКЦА объем спроса на воду в настоящее время составляет менее половины объема спроса в начале 1990-х годов. Потребители не охвачены приборами учета, кроме общедомовых приборов учета; кроме того, повсеместно распространены жилищно-коммунальные службы (известные как ЖЭКи на русском языке), которые выступают в качестве посредников в сборе платежей за коммунальные услуги. В некоторых регионах даже эти службы были упразднены без создания взамен новых организационных форм и механизмов управления приватизированными многоквартирными домами, в том числе для обеспечения текущего ремонта и содержания внутренних трубопроводов. В результате, совершенствование как

⁷ ЕБРР (2004), доклад «О странах с переходной экономикой: инфраструктура» 2004 г., Лондон (EBRD (2004), Transition Report 2004 – Infrastructure, London)

выставления счетов, так и сбора платежей для увеличения потока доходов сопряжено с трудностями.

- Муниципалитеты не устанавливают тарифы на уровне полного возмещения затрат, и, как правило, эти тарифы не покрывают даже эксплуатационных затрат. Поэтому износ/техническое старение водопроводно-канализационных сетей зачастую опережает темпы их обновления, и эта тенденция будет быстро расти в последующие годы. В случаях, когда участие операторов/инвесторов частного сектора рассматривается муниципалитетами как механизм совершенствования инвестиций в инфраструктуру, установление частным оператором реалистичных тарифов для полного возмещения затрат потребует значительного повышения тарифов, что, вероятно, будет политически неприемлемо для муниципальных властей и непопулярно у потребителей.
- Напряженная конкуренция за заключение лучших сделок в водопроводно-канализационном хозяйстве стран ВЕКЦА, как правило, ведет к снижению прибыли частного сектора. Чтобы быть экономически конкурентными, частные операторы должны передавать значительные объемы работ местным подрядчикам, ограниченный потенциал которых ведет к возникновению дополнительных проектных рисков, связанных с невыполнением установленных отраслевых стандартов и норм.

Что может сделать государственный сектор для преодоления барьеров на пути ПГЧС в странах ВЕКЦА?

Политическая приверженность партнерствам между государственным и частным секторами на всех соответствующих уровнях государственного управления является залогом их успеха, так как вода воспринимается потребителями и многими политиками не только как экономическое благо, но и как средство выполнения жизненно важной социальной и экологической функций. Иногда это не принимается во внимание, что ведет к быстрой утрате политической поддержки, как только проекты сталкиваются с первыми трудностями. Для обеспечения сильной политической приверженности ПГЧС требуется время, с тем чтобы организовать необходимые консультации с заинтересованными сторонами, развить потенциал и провести исследования для выявления преимуществ и недостатков разных вариантов, как в рамках ПГЧС, так и вне их. Контракты на управление можно использовать в качестве первого шага на пути налаживания доверительных отношений между всеми сторонами и развития более амбициозных форм ПГЧС в последствии.

Кроме того, частному сектору потребуется сильное, независимое регулирование предприятий водопроводно-канализационного хозяйства как доказательство приверженности государства ПГЧС. Частный сектор приветствует надежные режимы регулирования как предпосылку для создания жизнеспособных партнерств, но подобное регулирование водопроводно-канализационного хозяйства до настоящего времени редко встречается в регионе ВЕКЦА.

Необходимо установить реалистичные тарифы, которые сделают возможным полное возмещение затрат (как эксплуатационных, так и на капиталовложения), с устранением перекрестных субсидий между промышленностью и бытовыми потребителями. Это повысит уровень и надежность потоков доходов в проектах ПГЧС. Однако, хотя правительства утверждают, что подобные изменения близки, они зачастую задерживаются либо на муниципальном, либо на региональном уровне. В подобных обстоятельствах центральные правительства должны обеспечить эти улучшения правовыми санкциями сверху.

Дальнейшее содействие процессу реформ возможно, если государственный сектор приложит все усилия для обеспечения прозрачного предложения проектов ПГЧС. Одна из причин низкой

привлекательности многих стран ВЕКЦА, на которую указывает частный сектор – повсеместная озабоченность прозрачностью проведения тендеров. Для изменения такого восприятия потребуются время, но любые улучшения принесут только пользу привлекательности этих рынков.

Наконец, государственный сектор может помочь преодолеть антипатию частного сектора к страновому риску в ходе осуществления проектов. Переменчивость местного законодательства и политики бухгалтерского учета и налогообложения, плюс трудности репатриации прибыли (проблемы конвертируемости и наличия в продаже некоторых валют) делают осуществление многих проектов проблемой, более сложной, чем та, которая необходима для надлежащего внедрения ПГЧС.

Как частный сектор может содействовать процессу реформирования водопроводно-канализационного хозяйства?

Существует несколько способов, используя которые частный сектор может улучшить ситуацию для осуществления проектов ПГЧС. В рамках технической помощи и образовательных проектов частный сектор уже проводит консультации и предоставляет экспертный потенциал для повышения потенциала органов публичной власти на разных уровнях государственного управления и укрепления институтов, таких как поставщики воды и муниципальные органы, для создания благоприятной среды для реформы хозяйства. Помимо коммерческой технической помощи, многие компании в настоящее время устанавливают связи с общественным сектором и НПО для создания основы для более плодотворного сотрудничества. Одним из примеров этого служит Инициатива ПЕСЕ (Партнеры экологического сотрудничества в Европе) Правительства Соединенного Королевства, в рамках которой совместно с частным сектором финансируются пилотные исследования по повышению устойчивости экологических проектов в регионе ВЕКЦА.

Партнерские отношения развиваются как концепция в рамках контрактов, которые заключаются предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства (а именно, контрактов на строительство), по которым стороны по контракту осуществляют свою деятельность значительно более открыто и неконфронтационно, с более высоким уровнем доверия между участвующими сторонами и ведением открытого бухгалтерского учета между клиентом и подрядчиком. Хотя эта концепция может показаться далекой от многих ПГЧС в странах ВЕКЦА, ее можно использовать в многочисленных контрактах, предусматривающих передачу выполнения работ (оказания услуг) третьим лицам в рамках общего процесса ПГЧС.

Кроме того, частный сектор может продемонстрировать свою приверженность долгосрочному видению реформы хозяйства в регионе ВЕКЦА. Этот сектор часто обвиняют в том, что им не демонстрируется долгосрочная приверженность, необходимая для ПГЧС в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Слишком часто частные участники желают выйти из проекта при возникновении трудностей, что подрывает авторитет как концепции ПГЧС, так и сектора в целом. Конечно, такие выходы из проектов происходят по обоснованным коммерческим причинам, но подобные обстоятельства в определенной мере обусловлены «причинно-следственными связями». Возможно, реализация предложений, высказанные в настоящем и предыдущих разделах, снизит тенденцию к преждевременному выходу из проектов?

Аксиомой является то, что процесс реформы зависит от поддержки общественности, необходимой для того, чтобы реформа была успешной. Здесь, опять же, опыт частного сектора и его способность повышать информированность общественности о своих услугах клиентам и совершенствовать оказываемые услуги можно использовать для создания более благоприятной среды для ПГЧС. Более того, знания, полученные сектором на основе трехсторонних механизмов (включающих в себя также гражданское общество/НПО) в рамках таких программ, как «Создание

партнерств для целей развития» (СПЦР), будут обладать огромным потенциалом⁸. Проекты СПЦР сосредоточены на Латинской Америке и Африке, но извлеченные из них уроки можно применять и к странам ВЕКЦА.

Как международный и отечественный частный сектор могут сотрудничать для совершенствования услуг водопроводно-канализационного хозяйства?

Значительным изменением в некоторых частях региона ВЕКЦА после Алматинской конференции стало увеличение присутствия отечественного частного сектора в качестве операторов/инвесторов. Особенно это касается Российской Федерации. Хотя на данном этапе это может не быть региональной тенденцией, тем не менее, важно рассмотреть последствия совместной деятельности международного/местного частного сектора.

Во многих отношениях распространение местных крупных поставщиков услуг (в отличие от мелких поставщиков воды, разлитой в бутылки, и воды в автоцистернах) создает множество возможностей для совместных действий, что, в свою очередь, может повысить привлекательность региона для ПГЧС:

- поставщики услуг, представляющие отечественный частный сектор, могут иметь жизнеспособный бизнес по оказанию услуг ВиК в городах, считающиеся слишком маленькими для международных операторов, действующих самостоятельно;
- отечественный частный сектор может объединиться с международными операторами для охвата районов, непосредственно примыкающих к городам (пригородов), а также неформальных зон обслуживания в дополнение к городским центрам;
- отечественные частные компании могут снизить затраты и риски для международных партнеров;
- международные компании могут обеспечить получение местными компаниями финансового статуса (рейтинга) инвестиционного уровня, что облегчит им доступ к долговому финансированию;
- передача навыков и ноу-хау будет более эффективной между частными компаниями (международными и местными), а также между местными частными и государственными организациями, что повысит общий уровень информированности и потенциал.

Таким образом, существует несколько направлений, по которым возможно совершенствование ПГЧС в регионе и сотрудничество между государственным и частным секторами для содействия реформе водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА.

⁸ Создание партнерств для целей развития (ранее – Деловые партнеры для целей развития): СПЦР водопроводно-канализационного хозяйства – это некоммерческая организация (благотворительное общество, зарегистрированное в Соединенном Королевстве), призванное продемонстрировать, что стратегические партнерства, в которых участвует бизнес, государственный сектор и гражданское общество, могут достигнуть большего на местном уровне для улучшения доступа малоимущих к безопасной воде и эффективному водоотведению, чем любая из этих групп, действующая отдельно. Дополнительную информацию см. на сайте www.bpdws.org.

**ПРИЛОЖЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЕКТЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ В РАМКАХ ПАРТНЕРСТВ МЕЖДУ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ В СТРАНАХ ВЕКЦА**

Страна	Город	Компания	Частный оператор	% собственности	Год	Тип контракта	Продолжительность, лет	Сумма сделки, долл. США	Выделено МФИ, долл. США	МФИ	Охватываемое население	Источник
Армения	Ереван	Asea & Company Armenian S.c.a.r.l.	Asea	55	2000	управление	5	32 800 000	30 000 000	ББ	1 100 000	«Синие страны-Цы»
	Армводоканал	SAUR Sevan Services	SAUR		2005	управление	4			ББ	700 000	
Азербайджан	Имшли		Berlinwasser International AG(BWI)	74,9	2001	совместное предприятие и управление	10			KfW	50 000	KfW
Россия	Бутово, Москва		Wassertechnik Essen WTE (в настоящее время входит в EVN Austria)	100	1996	СЭП	12, 5				250 000	BW
	Зеленоград, Москва		Wassertechnik Essen WTE(в настоящее время входит в EVN Austria)	100	1998	СЭП	12, 5				400 000	BW
	Москва	Росса	SAUR	50	1993	совместное предприятие	30				Нет данных	
	Санкт-Петербург		Veolia		2005	СЭП для КОС						
Таджикистан	Душанбе	Душанбинский водоканал	MVV Energie AG (Германия)	Нет данных	2002	Управление (услуги)	3	20 600 000	17 000 000	МАР	700 000	MVV Energie AG
Узбекистан	Бухара и Самарканд		Amiwater		2004	Управление	4	62 330 000	20 000 000	ББ	800 000	PSIRU

Источник: (см. ниже)

Источники таблицы:

Код	Источник
«Синие страницы»	«Синие страницы по водоснабжению и канализации». Всемирный банк
BW	http://www.worldbank.org/watsan/pdf/WSS-Blue-Pages-2003.pdf
MVV	Веб-сайт Berlinwasser International < http://www.berlinwasser.net/ >
PSIRU	MVV Energie AG, http://www.mvv-investor.de/de/download/hauptversammlung/Folien_HV_2003.pdf
ВБ	Доклады PSIRU, http://www.psiru.org/reports/index.asp
	База данных проектов Всемирного банка < http://www-wds.worldbank.org/default.jsp?site=wds >