



Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»

**Астана, Казахстан
21–23 сентября 2011 года**

Участие частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: материалы регионального совещания

Резюме

Информационный документ,
представленный Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДООС



РЕЗЮМЕ

В материалах совещания анализируется опыт участия частного сектора в развитии и эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Работа велась по просьбе правительств стран этого региона в рамках деятельности ОЭСР/СРГ ПДООС.

Разработанные ОЭСР «Принципы участия частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения: контрольный перечень действий органов публичной власти и гражданского общества» используются в качестве руководства. «Контрольный перечень действий» был разработан ОЭСР в 2009 г. для помощи правительствам и другим заинтересованным сторонам в оценке и регулировании значения участия частных субъектов в развитии инфраструктуры водоснабжения и водоотведения и управлении ею. Он представляет собой последовательный перечень стратегических направлений для рассмотрения правительствами. Он применялся в контексте разных стран, в том числе Египта, Ливана и Российской Федерации.

В материалах совещания представлены основные выводы обзора, проведенного в ВЕКЦА, и протокол региональной встречи, проведенной в январе 2010 г. в Москве для обсуждения этого и связанных с ним вопросов. Полную версию настоящего документа можно загрузить по адресу: www.oecd.org/env/ear

Исходная информация

В 2000 г. министры финансов, экономики и охраны окружающей среды стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) провели встречу в Астане, на которой обсуждалась критическая ситуация, сложившаяся в секторе водоснабжения и водоотведения (ВСиВО). Они приняли «Руководящие принципы реформы сектора городского водоснабжения и водоотведения в ННГ» для определения направленности остро необходимых реформ. В «Руководящих принципах» не приводились аргументы в пользу либо государственных, либо частных предприятий ВСиВО, а обсуждалась важность создания действенной, эффективной и прозрачной институциональной основы (более подробную информацию см. в прилагаемых комментариях).

С момента проведения консультаций на уровне министров в Алматы износ инфраструктуры ВСиВО в большинстве стран ВЕКЦА существенно вырос. Вместе с тем, усовершенствованная система государственного управления, улучшенная нормативная база и более высокая собираемость платежей создали условия, делающие возможным более эффективное управление сектором ВСиВО.

Большинство стран ВЕКЦА стремятся к участию частного сектора, с тем чтобы положить конец тенденции нарастания износа инфраструктуры водоснабжения и водоотведения и обеспечить ее модернизацию и развитие, а также повысить действенность и эффективность сектора ВСиВО.

Однако некоторые особенности сектора, такие как высокая капиталоемкость, крупные первоначальные капиталовложения, длительные периоды окупаемости, характер основных фондов, часть из которых находится под землей, и низкие нормы прибыли, создают значительные риски для субъектов частного сектора. Эти особенности серьезно сдерживают участие частного сектора (УЧС) в секторе ВСиВО, особенно в сочетании с высокими политическими рисками, слабой информационной базой для принятия решений и неблагоприятными условиями для инвестиций.

В 2009 г. ОЭСР было разработано практическое руководство для помощи правительствам и другим заинтересованным сторонам в оценке значения и регулировании участия частных субъектов в развитии инфраструктуры водоснабжения и водоотведения и управлении ею. Разработанные ОЭСР «Принципы участия частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения: контрольный перечень действий органов публичной власти и гражданского общества» представляют собой последовательный перечень стратегических направлений для рассмотрения правительствами. «Контрольный перечень действий» направлен на решение двух задач: создание более благоприятных рамочных условий для капиталовложений в инфраструктуру ВСиВО и обеспечение действенности сотрудничества государственного и частного секторов.

Другими партнерами, прежде всего Всемирным банком, ЕЭК ООН и ЕБРР, также разработаны различные инструменты в поддержку участия частного сектора (УЧС) в ВСиВО. Для дальнейшего развития местного потенциала в нескольких странах ВЕКЦА созданы Центры государственно-частного партнерства (ГЧП), которые поощряют надлежащую практику реализации проектов ГЧП в различных секторах, в том числе в секторе ВСиВО.

Диалоги об участии частного сектора в водоснабжении и водоотведении

С 2000 г. ОЭСР/СРГ ПДООС и Всемирным банком в рамках работы в области водных ресурсов в ВЕКЦА был организован ряд встреч регионального диалога об участии частного сектора в водоснабжении и водоотведении. Эти встречи проводились в Париже в 2002 г., Вене в 2003 г., Москве в 2004 г. и Ереване в 2005 г. (круглый стол на тему УЧС был организован в рамках конференции на уровне министров 2005 г., посвященной ВСиВО в странах ВЕКЦА).

Сравнительно недавно, опираясь на вышеуказанные «Руководящие принципы» и «Контрольный перечень действий», ОЭСР/СРГ ПДООС проанализировала основные тенденции, узкие места и возможности участия частного сектора в эксплуатации и развитии систем водоснабжения и водоотведения в странах ВЕКЦА. Основное внимание уделялось странам, в которых имеется практический опыт участия частного сектора.

В январе 2010 г. в Москве было организовано региональное совещание в рамках диалога по вопросам отраслевой политики для обсуждения этих тенденций и изучения возможностей оптимального использования участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в ВЕКЦА. Отчет и дискуссии на этом совещании также внесли вклад в диалог об участии частного сектора в водоснабжении и водоотведении в России.

Региональное совещание по вопросам «УЧС в ВСиВО в странах ВЕКЦА» в январе 2010 г. в Москве

Региональное совещание продолжительностью полтора дня было организовано и финансировалось совместно Всемирным банком (ВБ), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и их российскими партнерами, прежде всего Министерством регионального развития (Минрегионом) и российским Банком развития (Внешэкономбанком, или ВЭБом) при поддержке других спонсоров: Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и акционерного общества (АО) «Евразийский» (одного из крупнейших отечественных операторов водоснабжения и водоотведения в России). Она проводилась в сотрудничестве с Водной инициативой Европейского Союза (ВИЕС).

Главной целью данного регионального совещания было облегчить диалог стран ВЕКЦА о путях и способах создания более благоприятных политических и рамочных условий для УЧС в ВСиВО с учетом специфики той или иной страны, если она считает ГЧП целесообразным средством улучшения услуг водоснабжения и водоотведения в своей стране. Встреча была нацелена на то, чтобы на основе страновых обзоров общей основы участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении обратить внимание ключевых заинтересованных сторон,

прежде всего руководителей отрасли, на надлежащую международную практику и инструменты, разработанные ОЭСР, Всемирным банком и другими организациями, для преодоления трудностей, связанных с УЧС в ВСиВО, и его наилучшего использования.

Целевая аудитория и приглашенные были представлены главным образом отраслевыми руководителями общенационального и местного уровня стран ВЕКЦА (как правило, из министерств, национальных институтов развития и муниципалитетов, задействованных в УЧС в ВСиВО). В список участников вошли также частные операторы (ЧО), как отечественные, так и международные, неправительственные организации (НПО), работающие в секторе ВСиВО в этом регионе, и представители международных организаций (ОЭСР, Всемирного банка, ЕБРР, ПРООН, ЕЭК ООН), а также некоторых стран ОЭСР (например, Франции) – список участников опубликован на веб-странице встречи.

Встреча состояла из двух частей:

- Часть I: Создание условий. Были представлены и обсуждались последние тенденции УЧС в ВСиВО в регионе и разработанный ОЭСР «Контрольный перечень действий органов публичной власти и гражданского общества: Участие частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения». В эту часть встречи входило специальное заседание, посвященное России.
- Часть II: Круглый стол. Дискуссия была сосредоточена на некоторых ключевых вопросах управления сектором, как правило, сильно влияющих на УЧС.

В материалы совещания входит повестка дня встречи и подготовленные ОЭСР заключительные варианты основных информационно-аналитических документов, а также ссылки на другие информационно-аналитические документы и презентации встречи. Дополнительная информация, в том числе аналитические доклады и презентации, опубликована на веб-странице встречи:

http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34343_44459502_1_1_1_1,00.html.

Основные выводы обзора и региональной встречи

В обзоре, подготовленном в совещанию, указывалось, что страны ВЕКЦА можно разделить на четыре группы в том, что касается их опыта УЧС в ВСиВО:

- Страны, в которых имеются благоприятные институты и большой позитивный практический опыт (Армения и Россия). Участие частного сектора в секторе ВСиВО стало в них крупномасштабной и укоренившейся практикой. Опробованы различные подходы, и этот опыт считается позитивным.
- Страны, в которых имеются благоприятные институты, но практический опыт пока неоднозначный, или очень свежий и ограниченный (Грузия, Казахстан и Украина). Ими проделана большая работа по созданию условий для привлечения частного бизнеса в сектор ВСиВО. Однако опыт УЧС пока неоднозначен: он либо крайне противоречив (Казахстан), либо в отдельных случаях успешен в ограниченной степени (Грузия, Украина). УЧС находится здесь на начальном этапе и носит неопределенный характер.
- Страны, в которых имеются определенные предварительные условия для участия частного сектора (Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Узбекистан). В этих странах созданы некоторые предварительные условия для привлечения частных операторов в сектор ВСиВО, однако практический опыт управления предприятиями ВСиВО частными субъектами отсутствует или очень ограничен. Прогресс связан, главным образом, с децентрализацией управления организациями ВСиВО и передачей функций управления на региональный и муниципальный уровни.

- Страны с неблагоприятными условиями для участия частного сектора (Азербайджан, Беларусь и Туркменистан). За управление сектором и/или его регулирование полностью отвечает национальное правительство. В таких условиях возможности для УЧС без радикальных институциональных преобразований в секторе ограничены.

Кроме того, обзор показал, что в большинстве стран ВЕКЦА участие частного сектора в водоснабжении и водоотведении сопряжено со следующими трудностями: отсутствие четкого видения роли УЧС в ВСиВО в сочетании с обычно необоснованно завышенными ожиданиями от УЧС; плохо адаптированные институты (чрезмерная раздробленность сектора водоснабжения и водоотведения), законы и нормативно-правовые акты (например, законодательство о концессиях, права собственности, функции); неадекватные тарифы на воду, структура тарифов и механизмы установления тарифов; политические риски и вмешательство, неблагоприятное общественное мнение.

Обсуждения на региональном совещании, состоявшемся в январе 2010 г., были сосредоточены на этих и сопряженных с ними трудностях. По итогам дискуссий были выработаны стратегические рекомендации и предложения по дальнейшей работе. Они нашли отражение в материалах совещания.