



Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»

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

Управление водными ресурсами в общих интересах: подход ОЭСР к ценообразованию и финансированию

Резюме

Информационный документ,
представленный Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДООС



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

РЕЗЮМЕ

Для обеспечения устойчивого развития человека и экономического развития и поддержания экосистем требуется более эффективное управление водными ресурсами. Ненадлежащее управление сектором водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) и отсутствие достаточных капиталовложений в него ведут к тому, что миллиарды человек лишены доступа к услугам водоснабжения и водоотведения.

ОЭСР много лет занимается решением этих задач. Результаты последней работы кратко излагаются в настоящем отчете, в котором делается акцент на финансово-экономические аспекты управления водными ресурсами и оказания услуг водоснабжения и водоотведения, необходимость комплексного подхода и важность создания надежной базы данных для разработки и проведения политики.

В отчете рассматриваются: стратегическое финансовое планирование водоснабжения и водоотведения с соблюдением баланса ключевых источников доходов сектора ВСиВО, трех «т» – налогов, тарифов и трансфертов (*англ. taxes, tariffs, and transfers*); разработка и реализация стратегий ценообразования на воду, в которых финансовая устойчивость оптимально сочетается с другими стратегическими целями; последние изменения в участии частного сектора в секторе ВСиВО и тенденции и дальнейшие перспективы водопользования в сельском хозяйстве. В отчете рассматриваются как развивающиеся страны, так и страны ОЭСР и предлагаются конкретные рекомендации и контрольные перечни действий. Полную версию этого издания можно получить в библиотеке ОЭСР: www.oecd-ilibrary.org.

Вода является ключевым условием развития человека и экономического развития и поддержания экосистем. Однако ненадлежащее управление сектором ВСиВО и отсутствие достаточных капиталовложений в него ведут к тому, что большая доля населения лишена доступа к необходимым услугам ВСиВО. Кроме того, как следствие неэффективного управления водными ресурсами возрастает давление на эти ресурсы, усиливается конкуренция за их использование в различных видах хозяйственной деятельности, а в некоторых регионах – конфликты в этой связи.

Совершенствование управления водными ресурсами и услуг ВСиВО потенциально несет в себе значительную выгоду для экономики, особенно для сельского хозяйства, промышленности и водоснабжения и водоотведения. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), соотношение положительного эффекта для здоровья к затратам только на капиталовложения в водоснабжение и водоотведение (ВСиВО) составляет от 4 до 12. Однако отсутствуют соответствующие количественные оценки этой выгоды и информация о ней для общественности и для ведения политической полемики. Как результат, водохозяйственные институты неспособны выполнять свои функции и отсутствует достаточное финансирование для капиталовложений в инфраструктуру ВСиВО и ее текущий ремонт и содержание. В итоге, потенциально значительная выгода от капиталовложений в ВСиВО не реализуется на практике и далее возрастают социальные издержки неэффективного управления водными ресурсами.

В странах ОЭСР доступ к безопасному водоснабжению и водоотведению обеспечен главным образом крупными капиталовложениями, которые осуществлялись на протяжении многих десятилетий. Доступ к водным ресурсам сельскохозяйственных и промышленных водопользователей в целом обеспечен. Однако по-прежнему требуются значительные капиталовложения для реконструкции существующей инфраструктуры, приведения ее в соответствие с ужесточенными нормативно-правовыми актами об охране окружающей среды и здоровья и поддержания надлежащего качества услуг в течение длительного времени.

В странах, не являющихся членами ОЭСР, стоят более сложные задачи. Значительная доля населения лишена доступа к услугам ВСиВО, остальное население в большой степени страдает от неудовлетворительного качества услуг. Услуги водоснабжения и водоотведения в сельском хозяйстве и промышленности также не соответствуют требованиям. Международное сообщество привержено достижению Целей развития на пороге тысячелетия (ЦРТ), которыми предусматривается, в том числе, сокращение вдвое к 2015 г. доли населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и надлежащему водоотведению. Цена недостижения этих целей очень высока, и важно признавать, что даже при их выполнении миллионы людей не будут иметь доступа к достаточным услугам. Из-за отсутствия соответствующего доступа к водоснабжению, водоотведению и неудовлетворительных санитарно-гигиенических условий, что оказывает и другие виды воздействия на здоровье, умирает до 1,8 миллиона детей в год – это вторая по значимости причина детской смертности после неполноценного питания.

Задачи обеспечения доступа к безопасному водоснабжению и надлежащему водоотведению дополнительно осложняются возрастающими потребностями, связанными с прочими видами водопользования. Рост спроса на воду обусловлен различными факторами: ростом численности населения, требованиями производства продуктов питания, быстрой урбанизацией, снижением качества водных ресурсов и ростом неопределенности в отношении наличия водных ресурсов и режима осадков, отчасти из-за изменения климата. В 2005 г. 2,8 миллиарда человека проживали на территориях, испытывающих недостаток воды. По оценкам «Перспектив состояния окружающей среды до 2030 г.» ОЭСР, эта цифра возрастет приблизительно на 1 миллиард до 3,9 миллиарда человека (47% населения мира) без учета изменения климата. Несмотря на настойчивые призывы к действиям на международном уровне и серьезные усилия, прилагаемые на местном, национальном и международном уровнях, в мировом масштабе целевые показатели по водоснабжению и санитарии, согласованные на международном уровне, все еще не выполняются. Немногие страны приняли стратегии управления водными ресурсами в соответствии с рекомендацией Декларации тысячелетия. Что касается ЦРТ по водоснабжению и водоотведению, в отчете о совместном мониторинге 2008 г. Всемирной организации здравоохранения и Детского фонда ООН (ВОЗ-ЮНИСЕФ) говорится, что, хотя мир в целом продвигается в соответствии с намеченным курсом к достижению целевого показателя по питьевой воде, в ряде регионов эта цель достигнута не будет, а целевой показатель по водоотведению в мире в целом не выполняется.

Для решения этих задач требуется значительное дополнительное финансирование. По оценкам отчета ВОЗ, ежегодно необходимо 18 миллиардов долл. США инвестиций – что приблизительно вдвое больше нынешнего уровня расходов – на расширение существующей инфраструктуры для достижения ЦРТ по водоснабжению и водоотведению. Однако также становится понятно, что резко возрастет стоимость текущего ремонта и содержания и модернизации существующих систем ВСиВО и она уже значительно превышает годовые затраты на расширение сетей. По оценкам ВОЗ, требуются дополнительные 54 миллиарда долл. США в год только на обеспечение непрерывного обслуживания населения, обслуживаемого в настоящее время. Сюда не включены дополнительные потребности, связанные с новой инфраструктурой.

Дополнительные финансовые ресурсы являются необходимым, но не достаточным условием достижения согласованных на международном уровне и прочих стратегических целей в области водных ресурсов. Также имеются большие возможности для повышения экономической эффективности расходов на водные ресурсы. Эти два вопроса дополняют друг друга и связаны с порядком организации институтов и проведения ими политики. Это особенно непросто в секторе ВСиВО, поскольку за него обычно отвечает несколько министерств и он требует участия национальных, региональных и местных властей. Кроме того, проведению эффективной политики в области водных ресурсов часто препятствует политическое сопротивление и сопротивление общественности повышению цен на воду, что влияет на создание действенных механизмов финансирования и результативность системы.

Таким образом, для реализации положительного эффекта совершенствования политики в области водных ресурсов необходимо не только увеличить финансирование, но и улучшить управление сектором, равно как и проводить действенные стратегии, позволяющие преодолеть интересы групп влияния и сопротивление, часто препятствующие реформам. Эффективное информирование о результатах аналитической работы на основе фактов облегчает ведение полемики с учетом всей имеющейся информации и прозрачное принятие решений.