



Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»

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

Десять лет реформы сектора водоснабжения и водоотведения в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

Резюме

Информационный документ,
представленный Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДООС



РЕЗЮМЕ

Десять лет назад страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) находились в тяжелой ситуации в том, что касается водоснабжения и водоотведения. Основная часть населения была вынуждена иметь дело со снижающимися уровнем и качеством услуг. В связи со сложившейся ситуацией принимались меры в области отраслевой политики как на уровне стран, так и на международном уровне. В 2000 г. были приняты Алматинские руководящие принципы, которые должны были определять направленность реформы водной политики в странах ВЕКЦА. Они служат хорошей основой для мониторинга и оценки достигнутого за прошедшее десятилетие.

Настоящий отчет имеет своей целью оценить результативность сектора водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) за последние десять лет и определить ключевые определяющие факторы его результативности. В частности, в отчете анализируются реформы, имевшие место за последние десять лет, и выделяемое этому сектору финансирование.

На основе этой оценки в отчете даются стратегические рекомендации, призванные помочь странам положить конец общему снижению результативности сектора ВСиВО в рассматриваемом регионе, использовать имеющиеся достижения и решать новые проблемы. К таким проблемам относятся изменение климата, рост затрат на энергоресурсы и сокращение государственных бюджетов в условиях мирового экономического кризиса.

Полную версию этого издания можно получить в библиотеке ОЭСР: www.oecd-ilibrary.org.

Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) унаследовали с советского периода хорошо развитую инфраструктуру водоснабжения и водоотведения. Однако с тех пор она серьезно износилась из-за ненадлежащей эксплуатации, отсутствия технического обслуживания, недостаточного финансирования, слабых институтов, равно как и в силу внешних факторов, таких как экономические и демографические изменения и быстро растущие цены на энергоресурсы. В результате, население региона столкнулось с неуклонным снижением уровня и качества услуг ВСиВО, а также с серьезными угрозами для своего здоровья, экосистем и экономического развития.

В 2000 г. в рамках СРГ ПДООС министры охраны окружающей среды, экономики и финансов стран ВЕКЦА одобрили «Алматинские руководящие принципы реформы водоснабжения и водоотведения в Новых Независимых Государствах (ННГ)». В Руководящих принципах выделялась надлежащая международная практика и предлагалось четыре основных направления принятия мер, которые должны были остановить ухудшение услуг водоснабжения и водоотведения: (i) стратегическое планирование; (ii) институциональная реформа, в том числе реформа регулирования, совершенствование многоуровневого государственного управления сектором ВСиВО и, возможно, участие частного сектора; (iii) финансовая устойчивость; и (iv) эффективное и экономически целесообразное использование ресурсов.

Прогресс в реализации Алматинских руководящих принципов рассматривался на второй встрече министров охраны окружающей среды, экономики и финансов в 2005 г. в Ереване и на Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» в 2007 г. в Белграде. Настоящий отчет опирается на предыдущие обзоры и имеет своей целью оценить результативность сектора водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) в странах ВЕКЦА в период после принятия в 2000 г. Алматинских руководящих принципов. Прогресс в достижении Целей развития на пороге тысячелетия (ЦРТ) по водоснабжению и санитарии является частью этого анализа.

В целом, результаты реформ сектора ВСиВО в странах ВЕКЦА неоднородны: в некоторых секторах и странах произошли улучшения, в других ситуация хуже. Страны продвигались вперед разными темпами, а примеры успеха некоторых из них могут служить образцом для других. Там, где результаты улучшились, требуется дополнительная работа по распространению и тиражированию успешных методов.

Оглядываясь назад, можно сказать, что возможности, связанные с интенсивным экономическим ростом во многих странах ВЕКЦА в 2000-е гг., не были достаточно использованы. Текущая экономическая и финансовая ситуация сложнее, но она может послужить импульсом для реформ, если правительства стран ВЕКЦА будут думать и действовать более стратегически. Для этого необходимо, чтобы правительства стран этого региона признавали, что улучшенные услуги ВСиВО являются неперенным условием устойчивого экономического развития.

Программа ЮНИСЕФ/ВОЗ совместного мониторинга (ПСМ) целей развития на пороге тысячелетия создает позитивное представление о ситуации с улучшением доступа к услугам водоснабжения и водоотведения в странах ВЕКЦА. Однако в силу применяемой методологии и исходной ситуации это неполная и потенциально вводящая в заблуждение картина. При рассмотрении более широкого спектра показателей складывается иная картина ситуации в секторе ВСиВО в странах ВЕКЦА.

Данные, собранные Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДООС, согласуются с мнением ПСМ о том, что доступ к водоснабжению в городах по-прежнему высок. Однако, за рядом заключений, качество услуг и состояние инфраструктуры водоснабжения и водоотведения продолжают ухудшаться. Только в четырех странах (Беларуси, Казахстане, Кыргызской Республике и Российской Федерации) водоснабжение осуществляется непрерывно 24 часа в сутки. Водопотребление на душу населения, энергопотребление на водоснабжение, неучтенные расходы воды и численность штатов предприятий ВСиВО высоки по сравнению со странами ОЭСР. По некоторым данным, определенную роль в работе сектора ВСиВО в некоторых странах играет коррупция, что также повышает затраты. Решение этих проблем позволит повысить эффективность сектора со сравнительно малыми затратами.

Водоотведение вызывает наибольшую озабоченность в странах ВЕКЦА. Уровень канализования низок. Во многих странах ВЕКЦА, даже когда осуществляется водоотведение, сточные воды, как правило, не очищаются, поскольку очистные сооружения канализации выведены из эксплуатации. В результате, основные объемы сточных вод сбрасываются непосредственно в водоемы без очистки. Во многих странах ВЕКЦА муниципальные предприятия ВСиВО стали основными загрязнителями поверхностных вод.

В селах услуги водоснабжения и водоотведения значительно менее доступны, чем в крупных городах, сравнительно малые города находятся где-то посередине. Особенно остро стоит проблема доступа к услугам водоснабжения и водоотведения в странах с более низким уровнем доходов. Жители сел используют малозатратные источники грунтовых вод, защищенные водотоки и иногда поверхностные водные объекты. Самой распространенной формой водоотведения являются выгребные ямы. Сточные воды не очищаются, даже в случае наличия простых систем канализации.

Ненадлежащая очистка сточных вод привела к ухудшению качества вод и уровня заболеваний, передаваемых посредством воды, который значительно выше, чем в ЕС. Если оказываемые услуги водоснабжения и водоотведения и санитарно-гигиенические условия не улучшатся, эти тенденции, скорее всего, сохранятся. Средняя смертность детей младше пяти лет составляет 19 на 1 000 живорожденных (по сравнению с 13 в Европе и 60 в мире). В большинстве стран ВЕКЦА реки и озера чрезвычайно загрязнены, что в некоторых случаях делает их непригодными для использования в сельском хозяйстве и промышленном производстве. До 90% сбросов азота и фосфора в Черное море и Каспийское море попадают в них из загрязненных рек.

Низкое качество воды сопряжено с высокими издержками для экономики, связанными с его воздействием на здоровье населения и потерями производства. Эти издержки не находят достаточного признания в процессе принятия решений в странах ВЕКЦА. Анализ таких издержек в других регионах показывает, что экономическая отдача от инвестиций в сектор ВСиВО может составлять 7 к 1. Отсутствие соответствующих оценок издержек, связанных с неэффективной политикой в области водоснабжения и водоотведения, и потенциального положительного эффекта инвестиций является одной из причин, почему вода, как правило, не является достаточно высоким приоритетом в странах ВЕКЦА. Как следствие, на протяжении последнего десятилетия финансирование сектора ВСиВО из государственного бюджета в большинстве стран ВЕКЦА сокращается. Международным партнерам следует активнее содействовать странам ВЕКЦА в выработке более убедительной аргументации в пользу интеграции водоснабжения и водоотведения в национальные стратегии развития с принятием в первоочередном порядке тех действий, которые дадут максимальный положительный эффект с минимальными затратами.

В странах ВЕКЦА, в целом, идет непрекращающийся процесс реформ политики в области водоснабжения и водоотведения и водохозяйственных институтов. Однако разработать четкую стратегию с участием всех соответствующих сторон и уточнить ключевые роли и функции в соответствии с рекомендациями Алматинских руководящих принципов оказалось непросто. В последние годы работа СРГ ПДООС в значительной степени сосредоточена на поддержке национальных диалогов по стратегическим финансовым планам для сектора ВСиВО и прочим важным вопросам. Полученный опыт позволяет выявить трудности, которые должны быть преодолены, и позитивные результаты, которые должны быть получены таким способом. Следует далее поддерживать национальные диалоги, проводимые при главенствующей роли самих стран по вопросам водной политики, приоритетным для стран ВЕКЦА.

Ключевым элементом реформы сектора ВСиВО является децентрализация ответственности и ее передача местным органам. Однако, как показывает опыт стран ВЕКЦА, передача юридических полномочий – необходимое, но не достаточное условие успешной децентрализации сектора ВСиВО. Местные органы публичной власти не уполномочены получать доходы для финансирования сектора ВСиВО: их бюджетный потенциал находится в отрыве от обязанностей по оказанию услуг водоснабжения и водоотведения, а прерогатива устанавливать тарифы наталкивается на сильное политическое сопротивление. Поэтому они не располагают финансовыми ресурсами для принятия решений в отношении капиталовложений и уровня услуг и по-прежнему зависят от бюджетных трансфертов центрального правительства. Постоянное политическое вмешательство не позволяет предприятиям ВСиВО – частным или государственным – функционировать на коммерческой основе как самостоятельным субъектам. В перспективе реформы должны быть сосредоточены на создании самостоятельных профессиональных предприятий ВСиВО, действующих на коммерческой основе без политического вмешательства.

Неожиданной стала та роль, которую начал играть частный сектор в оказании услуг водоснабжения и водоотведения в некоторых странах ВЕКЦА. В период с 2004 по 2008 г. население, обслуживаемое частными операторами в странах ВЕКЦА, более чем удвоилось с 24 миллионов до 50 миллионов человек. По состоянию на 2008 г. частные операторы оказывали услуги водоснабжения и водоотведения 20,5% населения этих стран, что выше среднемирового показателя, составляющего приблизительно 10%. Однако степень участия частного сектора в ВСиВО в странах ВЕКЦА

значительно разнятся: частные операторы обслуживают 53% населения в Армении, 40% в Казахстане и 28% в России. В Кыргызской Республике, Молдове, Таджикистане и Узбекистане частный сектор либо не участвует в ВСиВО, либо его участие весьма незначительно. На договоры аренды и договоры на управление приходится 80% государственно-частных партнерств в ВЕКЦА. За исключением Российской Федерации и, с совсем недавних пор, Грузии, этими договоренностями не предусматривались капиталовложения. К настоящему времени результаты неоднородны: имеется как позитивный, так и негативный опыт. Это подчеркивает целесообразность применения рекомендованного ОЭСР «Перечня контрольных действий органов публичной власти и гражданского общества» в отношении участия частного сектора в секторе ВСиВО.

Отсутствие достаточного финансирования остается ключевым фактором низкой результативности сектора водоснабжения и водоотведения в ВЕКЦА. Уровни тарифов и собираемость платежей возросли. Однако они отстают от увеличивающихся затрат и, как правило, составляют всего 50-90% доходов предприятий ВСиВО. Предприятия ВСиВО могут стать автономными и функционировать на коммерческой основе как государственные или частные субъекты, только когда тарифами покрываются эксплуатационные затраты. Дефицит средств не позволяет осуществлять текущий ремонт и обслуживание, реконструкцию инфраструктуры ВСиВО и капиталовложения в них и ведет к ее дальнейшему износу. В некоторых странах повышение тарифов позволило повысить качество услуг, в других странах – нет, что породило сопротивление дальнейшему повышению тарифов. Как представляется, во многих странах ВЕКЦА возможно дальнейшее повышение тарифов при условии улучшения качества услуг и в сочетании с адресной поддержкой малоимущих слоев населения, которые пострадают от такого повышения цен.

На покрытие разрыва между доходами от тарифов и затратами предприятий ВСиВО направляются значительные субсидии. В странах ОЭСР субсидии, предназначенные для сектора ВСиВО, направляются на капитальные расходы и обосновываются обеспечиваемым ими положительным эффектом в виде общественных благ. В странах ВЕКЦА капиталовложения поддерживаются ресурсами центрального правительства, но значительная доля субсидий направляется на покрытие эксплуатационных затрат и затрат на текущий ремонт и содержание основных фондов, что создает дополнительную нагрузку на государственные бюджеты и снижает заинтересованность предприятий ВСиВО в достижении финансовой устойчивости. В странах ВЕКЦА следует поддерживать становление предприятий ВСиВО, работа которых может финансироваться за счет тарифов, с тем, чтобы правительство сосредоточилось на финансировании капиталовложений и системы социальной защиты. Кроме того, в них следует уменьшить неопределенность для предприятий ВСиВО, связанную с предоставлением финансирования на основе обязательств. В этой связи поможет интеграция стратегических финансовых планов для сектора ВСиВО в среднесрочные программы расходов бюджета.

Официальная помощь развитию (ОПР) и кредиты международных финансовых организаций играют важную роль в финансировании ВСиВО в некоторых странах ВЕКЦА и более ограниченную роль в других. Например, в 2009 г. в Армении 88% суммарных капиталовложений в водоснабжение и водоотведение поддерживалось ресурсами МФО и доноров. В целом, страны Кавказа получали значительную международную помощь, тогда как страны Центральной Азии – сравнительно небольшую, хотя сектор ВСиВО в них находится в наиболее критической ситуации. Международная помощь, как правило, направляется на крупные капиталовложения в крупных городах, тогда как многие проблемы наиболее остро стоят в сравнительно малых городах и селах. Доноры могли бы приложить больше усилий для того, чтобы сократить время между принятием обязательств и фактическим предоставлением средств сектору ВСиВО.

Ряд стран ВЕКЦА воспользовался разработкой стратегических финансовых планов для сектора ВСиВО. В таких планах проводится различие между конечными и возвратными источниками финансирования. Конечными источниками финансирования являются тарифы, налоги и трансферты (иностраных доноров) – «ГНТ». Эти источники рассматриваются отдельно от финансирования, которое должно погашаться, такого, как кредиты МФО и инвестиции частного сектора. Стратегические финансовые планы, в основе которых лежит глубокий анализ и единое мнение всех ключевых заинтересованных сторон, служат надежной основой более полной интеграции программ ВСиВО в государственные бюджеты, реформировании тарифов и уточнения того вклада, который могут внести в национальные программы ВСиВО доноры и МФО.

По сравнению с 2000 г., когда принимались Алматинские руководящие принципы, значительно более очевидным стало влияние изменения климата на управление водными ресурсами. Как ожидается, оно будет более значительным в ВЕКЦА по сравнению со многими другими регионами. Некоторые страны (такие как Армения, Туркменистан, Украина и Узбекистан), а также регионы стран, в остальном «богатых водными ресурсами» (таких как юг Российской Федерации и города) уже испытывают дефицит водных ресурсов.

Для того, чтобы повысить устойчивость к изменению климата, потребуется эффективнее использовать водные ресурсы и, при необходимости, строить безопасную для окружающей среды инфраструктуру для хранения и переброски ресурсов. Вопросы распределения ресурсов будут приобретать большее значение в связи с конкуренцией большого количества водопользователей за все более дефицитные водные ресурсы. Капиталовложения, связанные с водными ресурсами, и оптимальное распределение ресурсов следует рассматривать в рамках стратегий комплексного управления водными ресурсами, разрабатываемых на уровне речных бассейнов. В случае их качественной разработки они могут стать частью стратегии «зеленого роста».