



**Рабочая группа экспертов по проблеме финансирования  
водохозяйственных услуг для всех  
Отчет 1**

**Расширение доступа к финансированию  
для местных органов власти**

*Под руководством Ангеля Гуррия*



Перепечатка данной публикации для образовательных или других некоммерческих целей возможна без предварительного разрешения обладателя авторского права. Перепечатка для продажи или других коммерческих целей запрещена без предварительного письменного разрешения обладателя авторского права.

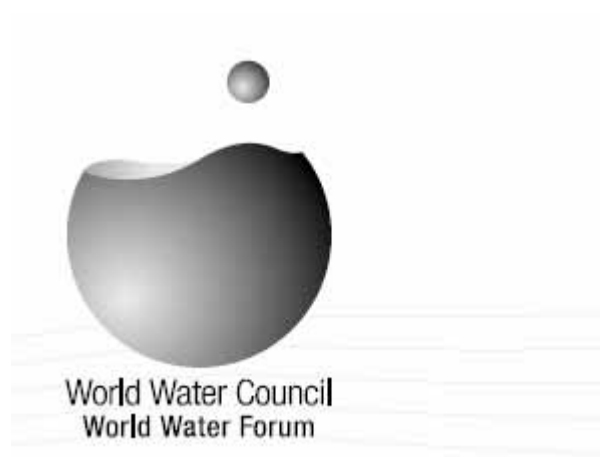
Copyright © World Water Council, 2006

Всемирный Водный Совет  
Espace Gaymard  
2/4 place d'Arvieux  
13002 Marseilles - France  
Phone: +33 (0)4 91 99 41 00  
Fax: +33 (0)4 91 99 41 01  
Email: [wwc@worldwatercouncil.org](mailto:wwc@worldwatercouncil.org)  
Website: [www.worldwatercouncil.org](http://www.worldwatercouncil.org)

ISBN: 92-95017-12-9

Отчет представлен:  
Пауль ван Хофвегеном  
Рабочая группа экспертов  
Расширение доступа к финансированию для местных органов власти  
Финансирование воды для всех  
Под руководством Ангеля Гуррия  
Всемирный Водный Совет, 2006 г.

Отпечатано в Мексике изданием Buena Onda S.A. de C.V.  
Дизайн и подготовка к печати: 1 égal 2, Marseilles, France - [www.1egal2.com](http://www.1egal2.com)



**ВСЕМИРНЫЙ ВОДНЫЙ СОВЕТ  
ВСЕМИРНЫЙ ВОДНЫЙ ФОРУМ**

**Рабочая группа экспертов по тематике "Финансирование воды для всех"**

**Отчет 1**

*Под руководством Ангеля Гуррия*

*Отчет написан Паулем ван Хофвезеном  
Март 2006 г.*

*Результаты, интерпретация и выводы, представленные в данной публикации полностью отражают мнение Рабочей группы экспертов и не должны приписываться координаторам форума .*

*Настоящий отчет и приведенные в нем примеры можно найти на вебсайте  
[www.financingwaterforall.org](http://www.financingwaterforall.org)*

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	5
Выражение признательности .....	6
Аббревиатура .....	8
Резюме.....	9
Доступ к финансированию местных органов власти.....	9
Финансирование водохозяйственных услуг для сельского хозяйства .....	14
1. ВВЕДЕНИЕ .....	16
Необходимость в рабочей группе экспертов .....	16
Условия в сфере потребления финансов.....	17
Что происходит в сфере поставки?.....	18
2. СФЕРА ПОТРЕБЛЕНИЯ.....	20
Предоставление водохозяйственных услуг: местный бизнес .....	20
Предоставление услуг ранее не обслуживаемому населению: справедливые тарифы и общественная солидарность .....	20
Регулирование спроса и предложения: эффективные партнерства для структурирования проектов .....	21
Создание потенциала для трансформирования потребностей в удовлетворенный спрос .....	23
Местные рынки капитала - где формируются спрос и предложение .....	24
Специальное внимание необходимо уделить странам, где инфраструктура неразвита, а рынки капитала отсутствуют. ....	26
Инвестирование в водохозяйственную инфраструктуру все еще имеет низкий приоритет во многих странах .....	27
3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ .....	28
Необходимое удвоение общего потока капитала все еще не достигнуто.....	28
Эффективное использование средств .....	30
Адаптация инструментов финансирования к местным условиям .....	31
4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ В СЕКТОРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ЛИКВИДАЦИЯ РАЗРЫВОВ И ПРЕПЯТСТВИЙ – ДОКЛАД О ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ.....	35
Широкая перспектива .....	35
Сложность: нет единого решения, пригодного для всех случаев жизни .....	36
Реформы актуальны и неизбежны .....	37
Реформирование организаций: "новое вино в новых бутылках" .....	38
Адоптация обычных источников средств .....	39
Разработка инновационных решений.....	41
РЕКОММЕНДАЦИИ.....	44
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	47
ПРИЛОЖЕНИЕ I – СПИСОК ЧЛЕНОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ .....	50
Приложение II - Список примеров проведенных мероприятий .....	52
Приложение III - Цитаты из отчетов инновационных проектов.....	55

## Предисловие

Доступ к финансам является существенным фактором создания местного потенциала для устойчивого развития и управления сектором водохозяйственных услуг. Именно на этом уровне должна быть организована деятельность по решению глобальных проблем надежного водоснабжения для всех.

Для достижения Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) необходимо удвоить финансовые потоки в водохозяйственный сектор, при этом институты финансирования должны усовершенствовать механизмы своей деятельности, с целью повышения обеспеченности финансами проектов на уровне ниже национального, как это рекомендовано в отчете Комиссии по Финансированию Водохозяйственной Инфраструктуры, подготовленного под руководством Мишеля Камдесю в 2003 году. Данный отчет оказал важное влияние на деятельность международных финансовых институтов (МФИ). Все МФИ, а также ряд двусторонних доноров, положительно отреагировали на него и осуществили серьезные меры по созданию собственных инструментов финансирования для достижения уровня ниже, чем национальный. Важный импульс был также обеспечен на политическом уровне на саммитах Большой Восьмерки, где были приняты обязательства по удвоению уровня официальной помощи развития (ОПР).

Рабочая группа экспертов по проблематике "Финансирование воды для всех" была создана Всемирным Водным Советом, Глобальным Водным Партнерством и Секретариатом 4-ого Всемирного Водного Форума, в качестве непосредственного приемника комиссии Камдесю, для продолжения деятельности в этом направлении. Мировой Банк, региональные банки развития, некоторые общественные организации и представители местных органов власти подключились в качестве партнеров к работе этой рабочей группы экспертов: которая уже выполнила определенный объем работ и которой еще предстоит многое сделать.

Влияние местных сельских и городских органов власти растет в результате процессов децентрализации. Кроме того, большая часть финансов формируется взносами пользователей услуг и налогоплательщиков. Однако, главное препятствие на пути увеличения финансовых потоков – низкий уровень развития местного потенциала. Это требует, чтобы в настоящее время основной фокус устойчивого развития водохозяйственного сектора был смещен на потребителей водохозяйственных услуг - местные субъекты.

Настоящий отчет призывает к серьезному смещению акцентов с поставщиков на потребителей водохозяйственных услуг, что обеспечит их лучшую сбалансированность. Имеется существенная потребность в адекватном потенциале развития на местном уровне для проведения необходимых реформ. Национальные, так же как и местные органы власти, осознали необходимость осуществления соответствующих мер по развитию необходимого институционального и финансового потенциала на местном уровне, чтобы обеспечить повышение потенциала адсорбции финансов. Они также убедились в необходимости развития местных рынков капитала и обеспечения доступа к этим рынкам для поставщиков услуг и местных органов власти.

Рабочая группа экспертов только начала свою работу. Этот первый отчет, который знакомит нас с проблемами сегодняшнего дня и их возможными решениями. Многие из инноваций в области реформирования механизмов финансирования, о которых идет речь в отчете, еще должны пройти дополнительную проверку. Рабочая группа экспертов и в дальнейшем обеспечит условия для обсуждения этих проблем или решения конкретных вопросов. Использование наработок других стран, мониторинг процессов развития и организация постоянного обмена опытом являются одной из задач данной рабочей группы экспертов после проведения 4-ого Всемирного Водного Форума. Рабочая группа экспертов, при сотрудничестве с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), может объединить нации для решения важных проблем финансирования и обеспечить доступ к финансированию в условиях приближенных к поставщикам услуг и местным органам власти.

Рабочая группа экспертов не сможет выполнить поставленные задачи сама по себе. Её

усилия обеспечат достижение лучших результатов, если они будут скоординированы с работой других организаций, занимающимися вопросами финансирования водохозяйственных услуг для всех. Постоянное и активное сотрудничество с агентствами ООН, Консультативным Советом по Водоснабжению и Санитарии при Генеральном Секретаре ООН, Организацией Объединенных Городов и Местных Органов Власти (UCLG), Комитетом Помощи в Развитии ОЭСР (для решения вопросов, связанных с ОПР), Рабочей Финансовой Группой Водной Инициативы ЕС и многими другими будет поддерживаться, с целью повышения качества водохозяйственных услуг для всех.

Однако, необходима и приветствуется поддержка их важной деятельности национальными и местными органами власти, а также международным сообществом.

*Ангель Гуррия*

## **Выражение признательности**

Координаторы рабочей группы экспертов по проблематике "Финансирование воды для всех" хотят выразить свою искреннюю благодарность Ангелю Гуррия за его согласие возглавить эту рабочую группу. Благодаря его лидерским качествам, рабочая группа экспертов справилась с подготовкой этого первого отчета для его презентации на 4-ом Всемирном Водном Форуме.

Координаторы рабочей группы также весьма высоко оценивают активную и конструктивную работу членов рабочей группы. Разнообразие специализаций членов группы обогатило проводимые дискуссии.

Настоящий отчет - результат дебатов и обмена мнениями членов рабочей группы экспертов, работающей под руководством Ангеля Гуррия. Члены рабочей группы экспертов внесли большой вклад в её деятельность, предоставляя уместные примеры внедрения инноваций и делаясь своим опытом. В своей работе они также опирались на помощь внешних участников, которые потратили свое время на представление их собственного опыта и важных материалов, для обоснования положений отчета, особенно на представителей местных органов власти, которые обеспечили новую перспективу дискуссиям по совершенствованию систем финансирования сектора водохозяйственных и санитарных услуг.

Хотя члены рабочей группы экспертов приглашались, учитывая их собственные заслуги, они представляют организации, которые могут внести свой важный вклад. Члены рабочей группы экспертов благодарны своим организациям, обеспечившим их участие в этой деятельности: администрациям городов Тшвайна и Парижа, Организации Водохозяйственной Помощи и Международному Секретариату по Водным Ресурсам, Агентству ООН по Жилью, Азиатскому, Африканскому, Межамериканскому и Исламскому Банкам Развития, Международной Корпорации Финансирования, Нидерландскому Банку Водного Совета и Банку "Dexia", ОЭСР, Водному Форуму Японии и всем другим организациям, внесшим свой вклад, но в то же время они несут полную персональную ответственность за свои взгляды, представленные здесь.

Координаторы рабочей группы также хотели бы выразить их благодарность всем тем, кто внес свой вклад в подготовку совещаний и отчета рабочей группы. Персоналу головного офиса Всемирного Водного Совета: Дэниелю Зиммер за его вдохновляющее лидерство и руководство; Паулю ван Хофвегену за участие и помощь в ходе работ; Элизабет Каттон, которая, между прочим, потратила много сил на привлечение представителей местных властей; Джереми Тобкисс за его сравнительный анализ смет Цели 10; Флоренс Клермон, за её анализ ОПР сектору водоснабжения и санитарии; Даниллю Гэйллард-Пикэр, Мелани Гярд и Карин Сиру, которые решали организационные вопросы и внесли свой вклад в разработку веб-страницы, посвященной рабочей группе экспертов; Стефании Нено, которая обновляла веб-страницы и внесла свой вклад в сбор примеров; Стефании Порро

и Лятиции Чассефир, которые помогли с графическим дизайном и печатаньем отчета; а также Сирил Беллир из Французского Агентства Развития (ФАР), который организовал вторую встречу в ФАР, и всем другим, кто сделал работу рабочей группы возможной и приятной.

Особая благодарность также выражается Алану Холу из ГВП и Джиму Винпеннай (консалтинговая компания "Wychwood Consult"), которые вместе с Паулем ван Хофвегеном были инициаторами подготовки работы комиссии и рабочей группы по финансированию водохозяйственной инфраструктуры для сельского хозяйства.

Без финансовой поддержки Секретариата 4-ого Всемирного Водного Форума, Межамериканского Банка Развития и помощи от ПРООН, IPTRID/ФАО, ГВП и ВВС работа группы не была бы возможна.

Также хочется поблагодарить Французское Агентство Развития (ФАР) и Всемирный Водный Совет за организацию встреч рабочей группы и предоставление сотрудников для помощи в работе рабочей группы, так же как и другие организации, которые обеспечили материальную и финансовую поддержку.

*Луис Фочон, президент Всемирного Водного Совета*

*Маргарет Катлей-Карлсон, председатель Глобального Водного Партнерства*

*Кристобаль Хаиме Хакес, сопредседатель международного оргкомитета 4-ого Всемирного Водного Форума*

## Аббревиатура

<b>АКТР</b>	Африка, Карибский и Тихоокеанский регионы
<b>АФБР</b>	Африканский Банк Развития
<b>АДБ</b>	Азиатский Банк Развития
<b>ЕС</b>	Европейское Сообщество
<b>ФАО</b>	Организация ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства
<b>G8</b>	Группа восьми "наиболее экономически развитых" стран (Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Россия, Великобритания, США) (Большая восьмерка)
<b>ВНД</b>	Валовой национальный доход
<b>ГВП</b>	Глобальное Водное Партнерство
<b>БСНД</b>	Бедные страны с большим непогашенным долгом
<b>МАБР</b>	Межамериканский Банк Развития
<b>МФИ</b>	Международный Финансовый Институт
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>IPTRID</b>	Международная программа по разработке технологий и исследованиям в области ирригации и дренажа
<b>ИБР</b>	Исламский Банк Развития
<b>IWMI</b>	Международный Институт Управления Водными Ресурсами
<b>ЦРТ</b>	Цели Развития Тысячелетия
<b>НГО</b>	Неправительственная организация
<b>ВХБН</b>	Водохозяйственный Банк Нидерландов
<b>ОВА</b>	Помощь, обеспечивающая производство продукции
<b>ОДА</b>	Официальная помощь в развитии
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>OECD-DAC</b>	Комитет помощи в развитии Организации экономического сотрудничества и развития
<b>ДССБ</b>	Документ о стратегии сокращения масштабов бедности
<b>УЧС</b>	Участие частного сектора
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>USAID</b>	Агентство Соединенных Штатов для Международного Развития
<b>СВиС</b>	Сектор водоснабжения и санитарии
<b>АВП</b>	Ассоциация водопользователей
<b>ВВС</b>	Всемирный Водный Совет



## Резюме

Рабочая группа экспертов по проблематике "Финансирование воды для всех" была создана для разработки рекомендаций по внедрению инновационных механизмов финансирования и подготовки конкретных предложений по безотлагательным мерам, которые повысят уровень доступа местных органов власти к финансовым ресурсам для инвестиций в сектор водохозяйственных услуг и систему управления водными ресурсами в сельском хозяйстве. Рабочая группа экспертов имеет открытый мандат и продолжит свою работу и после 4-ого Всемирного Водного Форума.

Программа работ включает оценку: (i) состояния и тенденций в финансировании водохозяйственного сектора, (ii) причин, обуславливающих текущие тренды финансирования водохозяйственных проектов, (iii) примеров инновационных вариантов финансирования, исследуемых и проверенных совместно с местными органами власти и (iv) перспектив финансирования водохозяйственного сектора, особенно на уровне местных органов власти.

Рабочая группа экспертов уделила особое внимание (i) потребностям финансирования местных органов власти, тем более, что они все, в большей степени, сталкиваются с воздействиями, которые сопровождают децентрализацию, и (ii) обеспеченности финансами необходимых инвестиций в управление водными ресурсами сельского хозяйства для повышения эффективности и продуктивности сектора, который является самым крупным потребителем водных ресурсов.

Рабочая группа экспертов, однако, не забывает о такой же важности работ по финансированию усовершенствований в управлении речными бассейнами. Речные бассейны являются основой водного сектора и ключевым компонентом, который обеспечивает устойчивость водохозяйственных услуг. Инновационные механизмы финансирования на более высоких уровнях потребуются для управления ресурсами, которое все еще будет зависеть, в значительной степени, от ОПР и государственного сектора, но должны быть предприняты усилия, чтобы сделать его более привлекательным для рынка капитала. Рабочая группа экспертов будет изучать, а также пропагандировать последующие работы в этом направлении.

### **Доступ к финансированию местных органов власти**

#### **Признание новых подходов потребителями – смещение фокуса на финансирование решения проблем**

В 2003 году комиссия Камдесю предупредила, что Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ) не будут достигнуты, если ежегодные инвестиции в сектор водоснабжения и санитарии в развивающихся странах не будут удвоены от уровня 2003 года (от 15 миллиардов долларов США до 30 миллиардов долларов США ежегодно). Эти цифры были подтверждены TF7 Проекта Тысячелетия и Агентством Помощи в Управлении Водными Ресурсами. Водохозяйственный сектор, однако, испытывает уменьшение, застой или незначительное увеличение в финансировании, несмотря на рекомендации по удвоению инвестиций. Призыв комиссии Камдесю удвоить уровень финансирования водохозяйственного сектора остается в силе. Более высокий уровень финансирования все еще требуется, и должен быть достигнут.

Однако остается фактом, что финансирование не увеличилось по ряду пунктов наиболее фундаментальной проблемы в парадигме финансирования. Рабочая группа считает, что преобладающий принцип, изложенный в отчете комиссии Камдесю, сформулирован

слишком узко, фокусируясь, в основном, на том как обеспечить больше финансовых вливаний в водный сектор, не рассматривая требования для этого. Рабочая группа призывает к большему фокусированию на фундаментальных проблемах в сфере потребления, которые не рассматривались ранее, но серьезно влияют на уровень финансирования: тарифные структуры, законодательная база, местный потенциал и доступ к различным вариантам финансирования для местных органов власти и поставщиков услуг.

Необходимо, чтобы национальные правительства разработали стратегию решения этих проблем, признавая, что управление водными ресурсами является местной деятельностью и что устойчивое управление требует предоставления полномочий местным органам власти и развития их финансового и управленческого потенциала, а также трудовых ресурсов. Учитывая природу водных проблем, можно отметить, что нет "золотой пули", попадающей точно в цель, или решения "на все случаи жизни".

### **Обеспечение водохозяйственных услуг, прежде всего, должно организовываться на местном уровне**

Управление водными ресурсами представляет собой деятельность в местном масштабе, так как водохозяйственные услуги обеспечиваются местными организациями, обслуживающими жителей деревень, поселков и городов. Местные органы власти несут ответственность за предоставление их гражданам адекватных услуг. Для управления существующей системой оказания водохозяйственных услуг на устойчивой основе и развития услуг для тех, кто ранее не обслуживался, им необходимы финансовые, людские и организационные ресурсы. Данная деятельность позволяет мобилизовать местный социальный и финансовый капитал, и при этом, могут быть задействованы механизмы солидарности в обществе: существенный элемент для развития их финансового потенциала. Вдобавок ко всему, децентрализация повышает ответственность на местном уровне.

### **Потребители и налогоплательщики, главным образом, финансируют водохозяйственные услуги**

Поступление новых инвестиций возможно только тогда, когда обеспечивается окупаемость вложенных средств, необходимых для этих инвестиций. При организации сельского и городского водоснабжения доходы обеспечиваются почти на 100 % за счет оплаты пользователей и средств государственного бюджета. Именно этот потенциал окупаемости услуг определяет финансовое здоровье поставщиков услуг и их возможности обеспечения новых инвестиций. Поэтому для повышения возможностей финансирования услуг основное внимание должно быть сконцентрировано на потенциале местных органов власти и местных операторов, который позволит им обеспечить услуги и покрыть связанные затраты как в городских, так и сельских районах. Прозрачные и ответственные отношения с потребителями являются предпосылкой для создания условий устойчивой окупаемости затрат.

### **Справедливые тарифы в сочетании с целевыми субсидиями необходимы для подключения к системе водоснабжения ранее необслуживаемой части населения, особенно бедных семей**

В бедных регионах, как и везде, стоимость услуг должна быть сбалансирована потенциалом обеспечения доходов (оплата пользователей и поступление налогов). Приемлемые, справедливые и учитывающие возможности бедных слоев населения тарифные схемы важны для обеспечения устойчивости текущих услуг и дополнительных финансов для расширения сферы услуг на ранее необслуживаемую часть населения, особенно бедных семей. Солидарность среди потребителей, жителей городов и сельской местности необходима, чтобы с помощью перекрестных и целевых субсидий, предоставить самому бедному и необслуживаемому населению доступ к основным услугам. Выбор технологий и уровни обслуживания необходимо адаптировать к этому потенциалу и согласовать с потребителями, поставщиками услуг и местными органами

власти при сотрудничестве с организациями, планирующими тарифы и субсидии.

### **Создание местного потенциала необходимо для обеспечения финансовых потоков**

Недостаточный местный потенциал является одним из главных препятствий на пути финансовых потоков. Функционально-эффективные и ответственные организации, хорошо осведомленные граждане и четко сформулированные стратегии развития являются важными компонентами для обеспечения прогресса. Важно обеспечить финансирование структурных проектов и управлять инвестициями таким способом, который обеспечивает устойчивость развития. Центральные правительства должны передать полномочия местным организациям и оказать им поддержку с целью повышения их потенциала для разработки, структурирования, реализации и управления местными проектами и услугами, которые обеспечат эффективное местное финансирование. Такой подход требует эффективной децентрализации, передачи не только обязанностей, но также и связанных с ними бюджетов, а также устранения всех препятствий для финансовых потоков от центрального до местного органа власти.

Финансирование с помощью грантов, разработка стратегий оказания услуг, подготовка проектов и структурирование потенциала устранят основные препятствия для финансовых потоков. Создание "фонда подготовки проектов" или "займы для подготовки проектов" могли бы облегчить этот процесс.

Продуманное управление отношениями между местным и национальным правительствами необходимо для учета разных интересов и возможных различий в политических подходах на этих двух уровнях. Этапы выполнения этих задач должны быть тщательно спланированы, поскольку наличие компетентных специалистов и возможностей отличаются в различных регионах. Во многих случаях, диалог между центральными и местными органами власти необходимо инициировать, способствовать его проведению и укреплению.

Все правительства обязаны изучить сложившуюся ситуацию и предпринять меры по увеличению потока бюджетных средств для водного хозяйства, уделяя особое внимание "узким местам" на пути средств к местным организациям, ответственным за расширение водохозяйственных услуг. Больше ответственности и финансовых средств должны быть переданы местным органам власти и муниципалитетам, чтобы обеспечить местное финансирование, повышение качества оказываемых услуг, а также прямые связи с потребителями и доступ к местным рынкам капитала.

### **Проекты должны быть структурированы с помощью действующих партнерств, соответствуя спросу и предложению**

Участие всех заинтересованных сторон необходимо для развития и обеспечения стабильных и доступных по средствам услуг. Обеспечение деловых связей, при которых сотрудничают все стороны (местные и национальные правительства, пользователи, государственные и частные операторы, местные и международные финансовые организации), важно для лучшего удовлетворения спроса за счет поставки услуг и их финансирования. Эти партнерства создадут механизмы реального финансирования и окупаемости и задействуют местные возможности финансирования, которые часто упускаются из виду. Поскольку широкий круг заинтересованных лиц потребует обеспечения прозрачности и подотчетности процессов управления, риски и объемы финансирования могут быть снижены. Это повысит уровень поставок услуг, готовность пользователей платить за услуги и кредитоспособность местных органов власти. Такие партнерства позволят повысить качество подготовки, структурирования и реализации инвестиционных проектов. Двухсторонние доноры и МФИ должны включить создание и укрепление таких партнерств для их помощи странам в процесс подготовки проектов.

### **Увеличение потоков финансирования требует развития местных рынков капитала и их доступности для местных органов власти**

Национальные правительства должны развивать и улучшать условия на местных

рынках капитала, чтобы обеспечить реальность и большую привлекательность займов в местной валюте. Министерства финансов или казначейства должны обеспечить местным органам власти и поставщикам услуг (лучший) доступ к местным рынкам капитала вместо того, чтобы вынуждать их брать займы в иностранной валюте, повышая валютный риск.

Национальные банки развития или другие посреднические агентства могут играть важную роль в развитии местного рынка капитала для субсидирования займов и облегчения условий получения кредита для финансово слабых местных органов власти. Они должны строго контролироваться, что обеспечит выгоды всем местным органам власти. В конечном счете, когда местные финансовые рынки окрепнут, они должны снизить уровень их активности, чтобы не мешать росту коммерческих банков и не "душить" появление жизнеспособного местного рынка капитала.

Двухсторонние доноры и многосторонние финансовые агентства должны координировать их помощь, стимулируя развитие местных рынков капитала, обеспечивающих доступность и большую привлекательность займов в местной валюте. Укрепление капитала в этих странах позволяет донорам предоставлять больше ресурсов тем странам, где финансовые рынки слабо развиты или не существуют, чтобы вложить средства в развитие их водохозяйственной инфраструктуры. Концентрация усилий МФИ и двусторонних доноров в этом направлении повысит уровень эффективного использования имеющихся ограниченных ресурсов.

### **Необходимо больше финансовых средств, а также лучшее использование имеющихся капиталов**

Несмотря на прогресс в разработке и внедрении инструментов финансирования, все еще не удается достигнуть удвоения всех финансовых потоков (ОПР, частный сектор, водопользователи и налогоплательщики), необходимого для достижения ЦРТ.

Организация "Официальная помощь в развитии (ОПР)" отреагировала положительно на рекомендации отчета комиссии Камдесю и разработала инновационные инструменты финансирования, чтобы помочь местным органам власти внедрить в их сфере деятельности специальные механизмы финансирования, которые в ином случае не были бы доступны для них. Эти инновационные варианты финансирования, некоторые из которых уже применяются, включают финансирование на уровне ниже национального, облигации, гарантии и другие инструменты финансирования.

Хотя ОПР составляет только незначительную часть общих ресурсов, требуемых для инвестирования и управления водохозяйственными услугами, она может быть существенным компонентом для усиления других фондов и обеспечения доверия при создании доступа к (местным) рынкам капитала. Обеспечение оборотных средств и (частичных) гарантий для займов и выпуска облигаций может увеличить кредитоспособность и обеспечить доверие рынкам, работающим с местной валютой. ОПР также играет важную роль в обеспечении авансовых средств, необходимых для инвестиций в инфраструктуру и для обеспечения гарантий помощи, нацеленной на конечный результат. Без этих критически важных ресурсов, в некоторых регионах не возможно было бы обеспечить финансовые поступления от потребителей и налогоплательщиков, потому что не было бы услуг, которые нужно оплачивать.

Рабочая группа экспертов рекомендует, чтобы средства ОПР также предоставлялись при изучении новых источников финансирования, которые, будучи проверенными, включают: (i) внешние гарантии для финансирования в местной валюте, (ii) безвозмездную помощь, как средство для достижения целей развития, (iii) совместные облигации, выпущенные группами муниципалитетов, (iv) местные сбережения (пенсионные фонды, страховые компании и индивидуальные инвесторы), участвующие в финансировании облигаций, (v) многосторонние финансовые организации, имеющие возможность в настоящее время предлагать ссуды в местной валюте, используя доходы от облигаций, имеющих оборот

на местных рынках капитала, и (vi) кредитные агентства, распространяющие свои услуги на организации местного уровня, с целью повышения финансовой дисциплины и размеров кредита.

Дальнейшее развитие и повышение качества специализированных водохозяйственных систем поощряется такими организациями, как Африканский Союз Водного Хозяйства (AWF) и Водохозяйственная Организация Европейского Союза для Стран Африки, Карибского и Тихоокеанского Бассейнов (ACP-EUWF), так как они обеспечивают местным организациям прямой доступ к международному финансированию.

Развитие солидарности и децентрализованного капитала, основанного на участии граждан на местном, национальном и международном уровне, стимулируется, чтобы обеспечить поддержку развития сферы услуг, особенно в сельских и отдаленных регионах. Этот капитал не является частью систем финансирования ОПР. Например, совмещение мероприятий для городов, поселков, сооружений и операторов позволяет достигнуть больших успехов. Хотя, все еще относительно мелкомасштабные, эти меры обеспечивают понимание и могут стимулировать деятельность в местном масштабе.

Правительство, при начальной поддержке международных и национальных финансовых организаций, должно разработать более эффективные и разнообразные системы кредитования для инвестиций в систему мелкомасштабных водохозяйственных услуг, предоставляемых другими, либо общественным, либо местным частным сектором, или другими организациями. Это может осуществляться в различных формах, включая использование существующих банковских систем, прямые кредиты неправительственным организациям или другим организациям и кредитным системам (Asia Water Watch, 2005 год).

### **Особое внимание необходимо странам, где инфраструктура слаборазвита, а рынки капитала отсутствуют**

Бедные страны с низким уровнем развития инфраструктуры, где рынки капитала отсутствуют, сталкиваются со специфическими проблемами. Затраты на развитие инфраструктуры самые высокие, а доступ к необходимым финансам самый низкий. Эти страны нуждаются в долгосрочных "мягких" деньгах для создания организаций и инфраструктуры на национальном и местном уровнях. Страны, которые испытывают в самую большую нужду, получают только незначительную часть ОПР. Необходима международная солидарность самых богатых стран в отношении самых бедных стран, чтобы обеспечить инвестиции, потому что они не могут быть профинансированы, используя национальное налогообложение.

Поэтапный подход для обеспечения самокупаемости предоставляемых услуг весьма важен. Существует разрыв между спросом и способностью экономики нести бремя затрат, связанных с водной инфраструктурой. В краткосрочном и среднесрочном плане ОПР, на основе предоставления грантов, и механизмы солидарности являются критически важными, в качестве первого шага для ликвидации этого "разрыва".

### **Национальные и местные планы действий необходимы для повышения уровня инвестиций**

Национальные правительства, особенно те, которые разработали Документ о стратегии сокращения масштабов бедности (ДССН), при планировании обеспечивают соответствующий приоритет финансированию развития водных ресурсов.

Рабочая группа экспертов рекомендует, чтобы национальные и местные органы власти разработали планы действий, способствующие повышению уровня инвестиций в водное хозяйство на муниципальном и районном уровнях. Проблема состоит в том, что необходимо определить количественные и качественные цели, которые должны быть достигнуты в области водохозяйственных услуг, и увязать с ними расходы и сроки окупаемости (за счет оплаты пользователей и субсидий) на основе

национального/местного диалога. Планы действий должны четко дифференцировать городское и сельское водоснабжение и выделить пакет взаимосвязанных мероприятий, включающих:

- Политические реформы и более совершенные регулирующие документы для обеспечения стабильных услуг на основе окупаемости и эффективных тарифных схемах, учитывающие интересы бедных слоев населения; методы участия государственного и частного секторов;
- Развитие проектных структур, основанных на подходах партнерства.
- Поэтапные инвестиции - начиная с повышения эффективности и надежности обеспечения услуг.
- Финансовые инструменты и меры, включая развитие и доступ к местным рынкам капитала для местных органов власти и поставщиков водохозяйственных услуг.

Рамочный план действий необходимо адаптировать на национальном уровне. Рабочая группа экспертов считает, что без таких планов и их решительного выполнения эффективное управление мировыми запасами наиболее дефицитных природных ресурсов и их выгодное использование для бедных останется простой риторикой.

### **Финансирование водохозяйственных услуг для сельского хозяйства**

Будущие условия управления водными ресурсами в секторе сельского хозяйства будут определяться растущим дефицитом воды, конкуренцией при их использовании и растущей обеспокоенностью в отношении экологических воздействий. По этим причинам и в результате неэффективного использования водных ресурсов, ОПР сектору резко сократилась. Однако, сельское хозяйство является самым крупным водопользователем, и значительные инвестиции необходимы, чтобы повысить продуктивность воды, используемой в этом секторе. Поэтому последующие инвестиции будут отличаться от прежних по типу, масштабу, обеспечению спонсорами и способам финансирования.

Рабочая группа экспертов признает сложность проблем, связанных с финансированием воды для сельского хозяйства, и необходимость дальнейших исследований, консультаций и анализа. На данном этапе полученные рабочей группой данные позволили сформулировать три ключевых вопроса, связанных с этой проблемой, которые будут изучены в течение следующей фазы работ рабочей группы:

- Каковы потребности финансирования инфраструктуры управления водными ресурсами в секторе сельского хозяйства? Насколько должны быть увеличены его эффективность, площади орошаемого земледелия, темпы развития новых технологий? И кто нуждается в них, поскольку они варьируют от небольших хозяйств, обеспечивающих лишь средства к существованию, до крупномасштабных интернациональных коммерческих предприятий?
- Кто должен возмещать эти инвестиции? В рамках искаженного сельскохозяйственного рынка, разделение между государственными и частными интересами стало весьма неопределенным. Где общественная ответственность заканчивается и где начинается частная?
- Какие механизмы являются самыми подходящими? Широкое разнообразие функций воды в сельском хозяйстве и широкий спектр размеров деятельности, каждую из которых необходимо должным образом профинансировать, требуют объединения инструментов, которые должны быть совместимыми и дополняющими друг друга.

Все виды финансов будут обеспечены только при наличии необходимых политических условий, проведении реформирования организаций, подготовке перспективных проектов, а также наличии кредитоспособных заемщиков. Чтобы привлечь необходимые суммы и

типы денежных средств, сектор, в целом, нуждается в серьезных реформах.

Водохозяйственные организации должны предпринять значительные усилия для развития своего потенциала, включая обеспечение участия в принятии решений пользователей, полномочия, техническую помощь и организационное развитие. Переподготовка и обучение персонала - важная часть этого процесса. Стажировки и аттестация персонала, сотрудничество, объединение усилий и другие виды технической помощи, потенциально всё может сыграть свою роль.

Тенденция делегирования большей части обязанностей ассоциациям водопользователей должна сопровождаться передачей им достаточных полномочий ("голос и выбор"), позволяя им функционировать эффективно в этих новых условиях.

Будущие расходы национальных правительств должны быть более функциональными для того, чтобы поддержать необходимые реформы. Министерства должны изучить причины любого недофинансирования, которое имеет место, и принять меры для устранения административных препятствий.

Внешняя помощь будет все еще необходима в этом секторе, хотя на более рациональной основе, чем в прошлом. Донорам необходимо быть более восприимчивым к новым ролям при оказании помощи на ключевых направлениях, обеспечивая, в основном, стимулирование реформ и создание потенциала.

Для обеспечения финансирования крупной инфраструктуры из фондов МФИ и коммерческих кредиторов, потребуется организация работ, при которой будут учтены ключевые положения отчета всемирной комиссии по плотинам. Однако, при этом необходимо избежать ненужных задержек и сложных процедур, которые ограничивают активность как общества, так и финансовых организаций и заемщиков. Необходимо провести специальное изучение опыта строительства плотин и других крупных гидротехнических проектов с участием МФИ, начиная с 2000 года.

Оплата водохозяйственных услуг пользователями является крайне незадействованным источником средств, обладающим большим потенциалом, а также единственным устойчивым источником средств для текущей эксплуатации. Однако, агентства, предоставляющие услуги, должны в большей степени ориентироваться на нужды потребителя и обеспечивать лучшее обслуживание, если хотят реализовать этот потенциал. Больше внимание также должно быть уделено улучшению доступа к местным и иностранным рынкам сельскохозяйственных продуктов. Желательно дальнейшее изучение случаев, когда тарифная реформа в секторе орошения была успешно проведена.

Ключ к привлечению более широкого диапазона финансовых источников заключается в определении возможных рисков в этом секторе для инвесторов и кредиторов, и противодействии этим рискам с помощью финансовых структур. Совместное финансирование из различных источников возможно, с каждым участником, принимающим на себя соответствующую долю риска. Рекомендуется провести дальнейшее изучение последних примеров участия частного сектора (УЧС) в финансировании этого сектора экономики.

Правительства, доноры и МФИ, при поддержке международных сетей и других заинтересованных сторон, должны подготовить соответствующие форумы (например, круглые столы) для привлечения местных поставщиков финансовых услуг, чтобы определить способы обеспечения микро-финансирования водохозяйственных проектов для сельского хозяйства. Правительства должны также рассмотреть воздействия текущего управления кредитными организациями и финансовым рынком на потенциальное развитие рынков микро-финансирования для указанных целей.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Финансирование водохозяйственного сектора не будет нарастать или реализовывать свой потенциал, с целью борьбы с бедностью, до тех пор, пока реализация потребности в его увеличении, реформах и развитии потенциала не приведет к созданию необходимых условий.

### **Необходимость в рабочей группе экспертов**

В марте 2003 года Комиссия по Финансированию Водохозяйственной Инфраструктуры под руководством Мишеля Камдесю подготовила отчет "Финансирование воды для всех", который содержал рекомендации по увеличению и лучшему использованию финансов, выделяемых для развития мирового водного сектора. Отчет выдвигает на первый план роль финансирования на уровне ниже национального и местном уровне, с целью обеспечения доступа к услугам водоснабжения и санитарии и последующих инвестиций в необходимую инфраструктуру. Наличие средств и доступ к финансированию являются важными проблемами для местных органов власти при разработке проектов и поставке запланированных услуг.

Отчет стимулировал важные изменения в подходах и работе международных финансовых институтов (МФИ) в отношении финансирования на уровне ниже национального. Импульс в рамках МФИ распространился, охватив все многосторонние организации, которые теперь изучают эту сферу деятельности. Группа Мирового Банка проложила путь для развития новых механизмов финансирования водного сектора, согласно требованиям плана действий в области управления водными ресурсами G8 (Evian, 2003 г.). Все МФИ и некоторые доноры отреагировали на этот призыв и увеличили объемы их предложений финансовых продуктов местным органам власти.

В отчете Камдесю дана оценка текущего финансирования, в основном, с позиций поставщиков, то есть с точки зрения банков и других финансовых институтов. Однако, было признано, что обеспечение больших объемов средств для водного сектора не возможно, если не будут предприняты дополнительные усилия по созданию



соответствующих условий в сфере потребления, то есть центральными и местными органами власти, а также муниципалитетами, которые нуждаются в финансах. В отчете также заявляется (стр. 38), что *"Каждый подсектор нуждается в своем собственном специфическом подходе, и многие решения являются специфическими для каждого сектора. В частности, обеспечение потребностей финансирования орошения является сложной и трудно решаемой задачей"*.

В качестве спонсоров комиссии, Всемирный Водный Совет (ВВС), Глобальное Водное Партнерство (ГВП) и Секретариат 4-ого Всемирного Водного Форума решили, что работы в этом направлении необходимо продолжить; рабочая группа экспертов была создана, чтобы более детально проанализировать рекомендации отчета и специальные вопросы, касающиеся доступа к финансированию для местных органов власти и финансирования воды для сельского хозяйства. Деятельность этой рабочей группы экспертов по тематике "Финансирование Воды для Всех" под руководством Ангеля Гуррия способствовала реализации решений комиссии и обеспечила их воздействие на международную повестку дня.

Главная цель деятельности этой рабочей группы заключается в оценке финансирования местных органов власти. Оценка охватывает: (i) состояние и тенденции в финансировании водохозяйственного сектора, (ii) причины, обуславливающие текущие тренды финансирования водохозяйственных проектов, (iii) примеры инновационных вариантов финансирования, исследуемых и проверенных совместно с местными органами власти и (iv) перспективы финансирования водохозяйственного сектора, особенно на уровне местных органов власти. Рабочая группа экспертов также изучала проблему финансирования воды для сельского хозяйства.

Далее после введения, в настоящем отчете в разделе II приводятся результаты проработок данной рабочей группы экспертов по вопросам улучшения условий доступа к финансированию для местных органов власти и созданию условий со стороны потребителей для обеспечения финансирования, чтобы поддержать текущий уровень водохозяйственных услуг и расширить их на ту часть населения, которая еще не обслуживается. В разделе III обсуждаются вопросы разработки и применения инструментов финансирования. Раздел IV отчета написан Дж.Т. Винпенни, который работал под руководством этой рабочей группы экспертов, и посвящен результатам работы рабочей группы экспертов по вопросам финансирования воды для сельского хозяйства. Эта часть отчета должна рассматриваться, как работа, которая еще продолжается, так как сложность сектора требует более детальных исследований и консультаций с более широким кругом заинтересованных сторон.

Настоящий отчет представляет работу в ходе её выполнения и основывается на имеющихся опубликованных источниках информации, материалах плотных проектов, предоставленных членами рабочей группы экспертов, а также на материалах консультаций с различными бенефициариями и обсуждений в рамках самой группы. Отчет представляет первую информацию рабочей группы экспертов, описывающую проблемы, на которые следует обратить внимание. Проблемы, которые не были еще проработаны в силу различных обстоятельств, будут рассмотрены в последующих отчетах, поскольку рабочая группа экспертов продолжит свою работу после 4-ого Всемирного Водного Форума.

## **Условия в сфере потребления финансов**

Комиссия Камдесю проанализировала состояние финансирования, главным образом, с позиций поставщиков финансов, то есть с точки зрения банков и других финансовых институтов. Однако, было признано, что наращивание уровня инвестиций в водохозяйственный сектор не может быть успешным, если не предпринять дополнительные усилия по созданию соответствующих условий в сфере "потребления",

то есть центральными правительствами и местными органами власти, которые нуждаются в средствах.

Усиление финансовых потоков означает, что нужно обратить серьезное внимание на условия в сфере потребления и на сбалансированность спроса и предложения в отношении финансирования, тем более, что большая часть средств собирается на местах, посредством сбора оплаты пользователей услуг и взносов налогоплательщиков, и должна реализовываться также на местах.

Кроме того, при децентрализации, местные органы власти начинают играть все более и более важную роль в обеспечении и финансировании различных водохозяйственных услуг. Для обеспечения эффективности их работы, делегирование им расширенных обязанностей должно сопровождаться делегированием полномочий и обеспечением средств для выполнения возложенных обязанностей, включая рост финансовых поступлений.

Спрос на инвестиции был "загнан в угол" во многих странах, в результате неполноты реформ, направленных на решение застаревших проблем, которые не позволяют ни государственному, ни частному сектору наращивать инвестиции, особенно из-за отсутствия тарифного регулирования и обеспечивающих доверие нормативных документов. Без этого, финансовая устойчивость не будет обеспечена ни государственным, ни частным предприятиям. Соответствующие тарифы, наряду с другими формами надежных доходов, должны обеспечить финансирование основных работ по управлению и обслуживанию систем, а также небольшие средства для восстановления систем и расширения производства. Управление сектором должно вызывать доверие; оно должно быть независимым от поставщиков услуг и не подвержено политическому влиянию, которое неблагоприятно затрагивает способность организаций расширять сферу обслуживания, повышать финансовую жизнеспособность и устойчивость. Реформы необходимы для обеспечения определенных гарантий для государственных и частных инвестиций, а также гарантии возможностей их эффективного использования.

Различные опции финансирования остаются вне досягаемости местных органов власти, многие из которых затронуты децентрализацией и все еще неспособны выполнять их новые обязанности. Местные органы власти не в состоянии получить доступ к финансированию (даже при новых инновационных схемах) по трем причинам: недостаточная подготовленность на национальном уровне, отсутствие кредитоспособности, и нехватка знаний в этой области. Все эти проблемы нужно решать с помощью финансирования программ создания потенциала, в качестве начальной деятельности.

### **Что происходит в сфере поставки?**

Несмотря на определенный прогресс в разработке и внедрении инновационных инструментов финансирования, необходимое удвоение финансовых потоков (ОПР, частный сектор, водопользователи и налогоплательщики) для реализации Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) все еще не достигнуто. ОПР для водного сектора незначительно увеличилась, если вообще не осталась на том же уровне, а инвестиции частного сектора значительно уменьшились, как из-за местного политического давления в области тарифов, так и из-за ограниченного доступа к финансированию в местной валюте.

Вследствие политического давления, изменилось отношение большинства международных частных операторов к их участию в инвестициях и управлении водохозяйственными объектами. Хотя большую часть операторов составляют государственные организации, "ландшафт" компаний, выполняющих контракты в водном секторе, изменился в последние годы. Однако, в настоящее время местные частные операторы начинают заниматься водохозяйственным бизнесом, иногда связанным с

деятельностью крупных международных групп, а участие компаний развивающихся стран расширилось в пределах их регионов.

Возобновленный интерес МФИ и доноров к инвестициям в крупную инфраструктуру, при новой концепции устойчивого и равноправного развития, обусловлен застоем в социально-экономическом развитии, вследствие недостатка водохозяйственной инфраструктуры. Поставка воды всем требует осуществления необходимых мер для обеспечения адекватных инвестиций, чтобы доставить воду потребителям и смягчить последствия засух и наводнений. Некоторые банки развития, такие как АБР уже достигли удвоения их ассигнований для водохозяйственной инфраструктуры.

## 2. СФЕРА ПОТРЕБЛЕНИЯ

Доступ к финансам местных органов власти в городских и сельских районах. На пути к долгосрочному – при фиксированном курсе - финансированию в местной валюте.

### **Предоставление водохозяйственных услуг: местный бизнес**

Предоставление водохозяйственных услуг, таких как водоснабжение, санитария, канализация, очистка сточных вод, а также дренаж в городах и сельских районах, является местным бизнесом, особенно когда ресурс доступен в местном масштабе. Ответственностью местных органов власти является управление такими услугами и обеспечение гарантий, что соответствующие поставщики услуг занимаются развитием и управлением их текущих услуг, обеспечивая устойчивое функционирование систем, а также развивают и расширяют сферу обслуживания, распространяя её на ранее необслуживаемое население. Так как децентрализация продолжается, финансирование также становится все в большей степени ответственностью местных органов власти.

Большая часть средств, требуемых для того, чтобы эксплуатировать существующие системы и для новых инвестиций в водохозяйственные услуги, поступает от пользователей в виде оплаты и из государственного бюджета. Мобилизация местного социального капитала и общественной солидарности имеет существенное значение для создания потенциала финансирования обеспечения устойчивых услуг. Каждая страна, область, район или муниципалитет имеют свою собственную динамику развития и должны полагаться на свои собственные силы.

Для обеспечения возможности предоставления новых инвестиций, займы субъектам на уровне ниже национального становятся все более и более важными, а проблемы, связанные с рисками на уровне ниже национального, становятся все более распространенными. Однако, во многих случаях местные органы власти либо не обладают достаточным финансовым и управленческим потенциалом, либо соответствующей законодательной базой и полномочиями, чтобы стать финансовыми партнерами, вызывающими доверие.

Для улучшения доступа к финансированию, необходимого местным органам власти для реализации ЦРТ, основные мероприятия следует осуществить в трех направлениях: (i) повысить потенциал и уровень кредитоспособности местных органов власти для участия в акциях финансирования; (ii) перейти от финансирования в иностранной валюте к финансированию в национальной валюте, а также к финансированию на уровне ниже национального; (iii) гарантировать повышение объемов всех финансовых потоков до необходимого уровня.

### **Предоставление услуг ранее необслуживаемому населению: справедливые тарифы и общественная солидарность**

Потенциал обеспечения окупаемости услуг местных органов власти, коммун и поставщиков услуг определяет их финансовую жизнеспособность и кредитоспособность для участия в деятельности по финансированию. Приемлемые и справедливые тарифы являются существенным компонентом для поддержания текущих услуг и возмещения займов. Они являются базовой предпосылкой для получения дополнительного финансирования, необходимого для инвестиций в создание или расширение доступа к услугам, как в сельских районах, так и в городах.

В бедных регионах, как и везде, обеспечение устойчивых услуг требует обеспечения баланса между стоимостью услуг и общими доходами (оплата пользователей и

поступление налогов). Выбор технологий и уровни обслуживания необходимо адаптировать к этому потенциалу и согласовать с потребителями, поставщиками услуг и местными органами власти при сотрудничестве с организациями, планирующими тарифы и субсидии.

При организации финансирования, особое внимание необходимо уделить бедным слоям населения, особенно тем, кто проживает в депрессионных районах, поселках и городах. Обеспечение доступа к услугам самых бедных слоев населения требует механизмов солидарности с состоятельной частью населения, поскольку важно гарантировать, что затраты, связанные с обслуживанием бедных, возмещаются. Перекрестные субсидии с помощью тарифных схем, дополняемые в случае необходимости государственными или муниципальными субсидиями, являются примером такого механизма. Тарифные схемы, учитывающие интересы бедных слоев населения, должны быть применены, чтобы сделать воду доступной для бедных, без завышенных требований, чтобы избежать отключения более состоятельных потребителей от коммунального обслуживания и переключения их на собственную частную поставку, с последующей потерей ресурсной базы. Солидарность должна подкрепляться продуманными стимулами для поставщиков услуг, чтобы гарантировать, что бедные будут иметь доступ к услугам и что инфраструктура будет соответствующим образом управляться и обслуживаться при наименьших затратах.

Реструктурирование тарифов и субсидии, связанные с модернизацией и расширением сферы услуг, должны быть социально и политически приемлемы. Новые подходы должны быть внедрены, чтобы финансировать повышение качества обслуживания и расширение сферы услуг прежде, чем водные тарифы будут пересмотрены. Использование целевых субсидий является ключевым моментом; только после того, как усовершенствование обслуживания было осуществлено, водные тарифы должны быть подняты до согласованных уровней. Иногда, гарантии части рисков обеспечиваются МФИ, которые гарантируют способность правительств финансировать текущие или связанные с ними субсидии в течение перехода к тарифам, обеспечивающим окупаемость услуг, на протяжении достаточного для реформирования промежутка времени.

Финансирование водохозяйственных услуг должно быть увязано с совершенствованием управления речными бассейнами, поскольку они являются основой водохозяйственного сектора и ключевым компонентом гарантии того, что водохозяйственные услуги являются стабильными. Также в этой части сектора потребуется инновационное финансирование при повышенных уровнях, которое будет зависеть в значительной степени от ОПР и государственного сектора. Развитие такой инфраструктуры может быть слишком большим бременем для местных органов власти, и как во многих развитых странах, центральное правительство должно будет сыграть свою надлежащую роль.

В конце концов, водные услуги могут стать очень дорогими для бедных, потому что они лишаются государственных поставщиков финансовых ресурсов, необходимых для расширения и поддержания сетей, особенно для наиболее бедных домохозяйств, которые в последствии будут вынуждены использовать услуги дорогостоящих частных поставщиков.

## **Регулирование спроса и предложения: эффективные партнерства для структурирования проектов**

Отсутствие сбалансированности спроса на финансирование с предложением, в сочетании с ограниченным потенциалом для разработки проектов с финансовым обеспечением, является основным препятствием на пути финансовых потоков. Участие всех заинтересованных сторон необходимо для развития и управления стабильными и доступными услугами и важно для качественного процесса подготовки, структурирования и осуществления инвестиционных проектов.

Создавая соответствующие партнерства, вовлекающие всех местных участников

процесса (правительство, пользователей, государственные и частные операторы, местные и международные финансовые организации), с прозрачными и подотчетными процедурами управления, гарантирует лучшую сбалансированность сброса и поставки услуг и их финансирования. Расширение участия заинтересованных сторон в проекте может снизить риски и объемы финансирования, поскольку эта схема будет неявно содержать корректирующие механизмы, способствующие улучшению поставки услуг, стимулированию пользователей в плане оплаты услуг и повышению кредитоспособности местных органов власти. Таким образом, осуществимые механизмы финансирования и окупаемости могут быть разработаны, а варианты местного финансирования, часто упускаемые из виду, могут быть задействованы.

Местные и национальные правительства часто не информированы о спектре доступных вариантов финансирования. Необходимы совместные усилия, чтобы повысить уровень осведомленности местных органов власти, поставщиков услуг, гражданского общества и организаций местных органов власти об источниках и условиях финансирования.

Иногда необходимы "катализаторы" для установления этих деловых связей. Это могут быть (местные) правительственные министерства, общественные или неправительственными организации. Создание "фонда подготовки проектов" или "займы для подготовки проектов" могли бы облегчить этот процесс. Создание таких инициативных организаций, как Трастовый фонд водоснабжения и санитарии при Программе ООН по жилью является своевременной реакцией на сложившуюся ситуацию. Использование специальных инструментов поддержки принятия решений, обеспечивающих сбалансированность спроса и предложения, таких как "FEASIBLE" разработанного ОЭСР, вместе с фактической информацией по вариантам финансирования, предоставляемой на специализированных сайтах Интернета ("EUWI-Financing Guide"), является последней инициативой, которая способствует эффективному диалогу всех заинтересованных сторон (Пример 1). Финансовые институты поощряются, в плане поддержки развития, обеспечения и обновления информации относительно механизмов финансирования для развивающихся стран и муниципалитетов. Организации местных органов власти, такие как UCLG могли бы стать агентствами по распространению информации и внедрению нового инструментария.

#### **Пример 1: Достижение соответствия спроса предложению требует помощи и диалога, доступа к инструментальным средствам поддержки и информации**

Программа ООН по жилью установила стратегическое партнерство с банками развития, донорами, правительствами, агентствами ООН и неправительственными организациями с целью поиска путей эффективного использования инвестиционных фондов и повышения уровня инвестиций в странах или регионах. В этой структуре были запущены специальные программы для подготовки необходимых условий для новых инвестиций в секторе городского водоснабжения и санитарии, чтобы в значительной степени воздействовать на самую бедную часть населения. Создан Трастовый фонд водоснабжения и санитарии, который работает в рамках программ "Вода для Азиатских Городов" и "Вода для Африканских Городов". В рамках этой деятельности Программа ООН по жилью работает как брокер или стимулирующее звено между банками развития и донорами с одной стороны и развивающимися странами с другой стороны. Ряд инструментов используется, чтобы помочь странам, имеющим спрос, квалифицироваться для инвестиционных фондов, в противном случае они не получают к ним доступа. *Источник: Программа ООН по жилью*

ОЭСР разработала и применила диалоговый подход, используя инструментальные средства поддержки принятия решений "FEASIBLE" для достижения консенсуса между заинтересованными сторонами и наведением мостов при разработке и реализации политики финансирования. Модель может оценить возможности финансирования (государственное, частное, внутреннее или иностранное), которое можно обеспечить при различных макроэкономических условиях. Таким образом проводится оценка на какие общественные бюджеты можно реально рассчитывать. Это способствует оценке потенциальных социальных последствий повышения тарифов, определяя воздействия роста цен на домохозяйства. Модель помогает систематически анализировать препятствия, которые должны быть устранены, чтобы мобилизовать финансирование для экологической инфраструктуры. *Источник: ОЭСР*

Информационный "разрыв" существует по вопросам работы финансовых механизмов, и их использованию. Пока некоторые доноры и международные финансовые институты представляют информацию об их финансовых продуктах в диалоговом режиме, и нет исчерпывающих источников

информации о пакетах продуктов в продаже и о том, как они работают, особенно для водохозяйственного сектора (который включает управление водными ресурсами). Информация о финансовых механизмах, с учетом перспектив водопотребления, является фрагментарной и часто анекдотичной, при этом она не систематизирована. В рамках Европейской Водной Инициативы, был создан вебсайт, в качестве первого этапа ликвидации идентифицированного пробела в информационном обеспечении (пробный вариант в рамках программы развития на <http://financeguide.euwi.net/>.) Цель создания этого вебсайта состоит в том, чтобы предоставить пользователям финансов, обычно в развивающихся странах, средства идентификации различных типов финансовых механизмов, которые можно использовать для водохозяйственного сектора, информацию о том как они работают (в общих чертах), и обеспечить связи с другим вебсайтами в Интернете, на которых можно найти дополнительные детали и информацию. Существующий вебсайт организации "Water Finance Guide" ("Указания по финансированию водохозяйственной инфраструктуры") - первый шаг на пути создания диалогового источника информации об имеющихся механизмах финансирования, доступных для сектора водоснабжения и санитарии, повышающего уровень информированности и потенциал доступа к источникам финансирования. *Источник: IRC*

## **Создание потенциала для трансформирования потребностей в удовлетворенный спрос**

Несмотря на их обязательства в отношении ЦРТ и сокращения бедности, многие развивающиеся страны все еще сталкиваются с широко распространенным дефицитным финансированием водохозяйственного сектора из-за ряда "узких мест" на пути потока бюджетных средств от центральных правительств местным субъектам, ответственным за расширение сферы водохозяйственных услуг. Недостаток потенциала для освоения и позднее выделение финансов приводит к тому, что водохозяйственные бюджеты почти никогда полностью не расходуются. Нормы использования выделяемых средств в африканских странах оцениваются в диапазоне от 9 до 65 %, часто из-за задержек выплат. В конце финансового года, местные власти могут все еще ожидать большую часть их бюджета, который должен быть выделен (WaterAid, 2005 г.). В Танзании, например, для достижения ЦРТ в области водоснабжения требуется 96 миллионов долларов США ежегодно; бюджет развития водоснабжения в 2002/03 годах был 29 миллионов долларов США, из которых только 12 миллионов долларов США были фактически израсходованы (WaterAid, 2005 г.).

Существенными элементами устойчивого обеспечения услуг и доступа к финансированию являются согласованные стратегии развития местных услуг, ответственные и обладающие необходимым потенциалом организации, которые могут развивать и управлять этими услугами, и высокий уровень осведомленности граждан. Центральные правительства играют важную роль в создании благоприятных условий, передаче полномочий, помощи и укреплении потенциала местных органов власти и услуг. Требуется действенная децентрализации и передача не только обязанностей, но также и необходимых для их выполнения бюджетов, а также устранение препятствий при движении капитала от центрального правительства к местным органам власти.

Чтобы повысить уровень кредитоспособности местных властей, необходимо обеспечить прозрачное управление государственными финансами и наличие функционально подготовленных государственных организаций. Совместная программа правительства Индии и Агентства Международного Развития США, направленная на реформы и развитие финансовых учреждений в индийских штатах Тамил Наду и Карнатака, показывает, что такое повышение уровня кредитоспособности привело к улучшенному доступу к местному рынку финансов (Пример 2). МФИ и двусторонние доноры могли бы помочь местным органам власти и предприятиям коммунального обслуживания улучшить корпоративное управление, кредитоспособность и обеспечить начальную финансовую поддержку.

### **Пример 2 Проект "Indo-USAID FIRE-D" создает потенциал для ускорения темпов развития и доступа к местным финансовым рынкам**

Проект USAID по проведению финансовых и институциональных реформ и развитию (FIRE-D) показал, что возможно обеспечить значительные достижения в сфере доступа к финансированию с помощью создания потенциала на национальном, провинциальном и местном уровне. Проект включал разработку структуры национальной политики, создание юридических и финансовых

стимулов для местных органов власти и предприятий, а также подготовку руководства по мобилизации ресурсов на уровне штата и разработку руководства по совершенствованию управления муниципальными финансами. На местном уровне, развитие потенциала осуществлялось, концентрируясь на планировании проектов, доступе к финансовым рынкам, повышении кредитоспособности и на пропаганде инструментов финансирования и развития коммерчески жизнеспособных проектов водоснабжения и санитарии. Кроме того, были обеспечены стимулы для местных поставщиков услуг, способствующие разработке отчетности обслуживания долгов, начиная с небольших займов, которые должны облегчить их доступ к частному капиталу. *Источник: USAID*

## **Местные рынки капитала, где формируются спрос и предложение**

Развитие местных рынков капитала имеет особое значение для местных органов власти, обеспечивая им возможность доступа к финансированию инвестиций, в качестве дополнительных средств к их обычным источникам доходов. Выпуск облигаций является одним из способов для местных органов власти по увеличению капитала на местных финансовых рынках. Мобилизация сбережений – важное условие для развивающихся стран. Пенсионные фонды (там, где они существуют) в наибольшей степени соответствуют целям финансирования долгосрочных инвестиций, типа инфраструктуры; Китай (Чэнду), Индия (Тамил Наду и Ахмедабад), Аргентина (провинция Сальта) и Мексика (Тлалнепантла) могут служить хорошими примерами их использования. Главное преимущество доступа к местным, а не международным финансовым рынкам - отсутствие валютного риска, поскольку средства заимствуются и возвращаются в местной валюте.

### **Пример 3: Частичные гарантии МФИ создают атмосферу доверия на местных рынках капитала**

#### **Выпуск муниципальных облигаций с частичной гарантией за счет кредита: примеры Тлалнепантла и Йоханнесбурга**

В 2003 году муниципалитет Тлалнепантла, Мексика, и его муниципальная водная компания (OPDM) создали частный трастовый фонд. В июне 2003 года фонд выпустил 10-летние муниципальные облигации, под гарантию муниципалитета и OPDM, на мексиканских рынках капитала на сумму эквивалентную 9.1 миллионам долларов США. МФК и Dexia выдали частичную гарантию кредита (90 % основной суммы и процентов) в мексиканских песо, что обеспечило большее доверие при получении доступа к финансированию при относительно низкой стоимости обслуживания и на более длительный срок, поскольку облигации были оценены согласно национальной градации Moody AAA, то есть выше на два пункта по сравнению с рейтингом облигаций муниципалитета. Восемь национальных финансовых инвесторов подписались на облигации в полном объеме.

#### **Город Йоханнесбург выпустил облигации на сумму 1 миллиард рэндов (в эквиваленте 153 миллиона долларов США) в июне 2004 года**

МФК и Банк Развития Южной Африки (DBSA) выдали частичную кредитную гарантию (40 % основной суммы), что повысило рейтинг кредитоспособности облигаций на три пункта до уровня AA, и позволило продлить срок погашения облигаций до 12 лет. Гарантия может использоваться для возмещения всей основной суммы и процентов, подлежащих оплате владельцам облигаций. Подписка на облигации превысила намеченную сумму в 2.3 раза. В апреле 2005 года город выпустил облигации на сумму 700 миллионов рэндов со сроком погашения 8 лет без повышения обеспеченности. Это первое из ряда предложений, предназначенных для повышения капитализации рынка на 6 миллиардов рэндов за период последующих пяти лет, с целью решения проблем ликвидации отставания в обеспеченности инфраструктурой. Подписка была превышена в 3.8 раз, демонстрируя высокий уровень доверия инвесторов.

Такие частичные гарантии обеспечивают необходимое доверие для местных организаций – инвесторов при покупке муниципальных облигаций. Это позволяет продлить сроки погашения и устанавливает точку отсчета для необеспеченного долгосрочного муниципального долга, как в Йоханнесбурге.

*Источник: МФК*



Финансовые посредники занимают стратегическое положение при направлении ресурсов с рынков капитала непосредственно для местных инвестиционных проектов. Финансирование и развитие местной инфраструктуры, что традиционно является ответственностью местных органов власти, все в большей степени должны будут быть обеспечены средствами, используя рыночные методы финансирования с участием бенефициариев. Если обеспечивается прозрачность процедур, то такие посредники могут объединить ряд заинтересованных субъектов на единой платформе: центральные, областные и местные органы власти, а также муниципалитеты, национальные финансовые учреждения, частных инвесторов и многосторонних доноров.

Банки развития или другие посреднические организации внутри страны могут быть полезными для развития местных рынков капитала, получения льготных займов и облегчения получения кредита финансово-слабыми местным властям и операторам. Они должны подлежать строгому контролю, чтобы принести пользу всем местным органам власти. В перспективе, когда финансовые рынки усилятся, они должны снизить уровень своей активности, чтобы, в конечном счете, не подорвать рост коммерческих банков и не «задушить» появление здорового местного рынка капитала.

МФИ и доноры играют важную роль в улучшении доступа к местным финансовым рынкам для государственных и частных водохозяйственных проектов. Это осуществляется посредством структурирования проектов, сбалансирования доходов с долгами, направления местных сбережений для инвестирования водохозяйственной инфраструктуры, привлечения местных держателей долговых обязательств в качестве акционеров проектов и внедрения базовых рыночных подходов, как это сделано в Мексике (Тлалнепантла). Частичные гарантии, примененные в Йоханнесбурге и Тлалнепантле, подняли рейтинг кредитоспособности облигаций и позволили продлить их срок погашения. Эта начальная поддержка укрепила доверие к муниципальному рынку облигаций (Пример 3). Обеспечение юридических обязательств с помощью международных гарантии - необходимое условие для снижения финансовых затрат водохозяйственных проектов в некоторых бедных странах.

Сотрудничество заинтересованных сторон будет стимулировать творческий потенциал и поиск приемлемых решений. Для обеспечения выполнимости проектов, необходимо объединить ресурсы муниципалитетов в общий фонд, как это сделано в штате Тамил Наду, Индия, (Пример 4), или интегрировать различные коммунальные услуги (например, электроснабжение и водоснабжение) как это сделано в Марокко (Пример 5).

#### **Пример 4: Сотрудничество обеспечивает выгодные решения: объединение ресурсов городов и услуг**

Фонд развития городов Тамил Наду (ФРГТН) был создан в 1996 году. Фонд обеспечивает необходимую кредитоспособность, с целью привлечения средств частного капитала для проектов развития, и с самого начала Фонд внедрил несколько новшеств, которые были неизвестны в Индии на местном уровне, как например, создание фонда подготовки проектов для инфраструктуры, создание специального фонда (фонд объединенных средств для проектов водоснабжения и санитарии, получивший около 300 миллионов рупий от операций на рынке облигаций пула 14 небольших муниципалитетов в 2002 году при частичной гарантии USAID), обеспечивая повышение доверия и правительственные гарантии при финансовых операциях, выпуская муниципальные облигации и т.д. Займы и гранты объединяются для более бедных муниципалитетов. Опыт ФРГТН может использоваться при развитии городов и поселков в развивающихся странах, которые осуществляют децентрализацию и проводят муниципальные реформы.

Варианты финансирования с использованием рыночных механизмов, таких как выпуск муниципальных облигаций, освобожденных от налога облигаций, объединение средств, используемых для финансирования развития, были успешно внедрены на уровне штата в Индии. Успех Фонда объединенных финансов для проектов водоснабжения и санитарии в штате Тамил Наду (ФПВС), который объединил финансовые ресурсы муниципалитетов в 2002 году, вдохновил штат Карнатака на внедрение такой же схемы. В 2005 году ФПВС штата Карнатака выпустил облигации пула, состоящего из 8 городских субъектов, в Бангалоре, с частичной кредитной гарантией, обеспеченной USAID/DCA. Центральное правительство Индии также решило оказать

поддержку этим новым подходам финансирования городских проектов, выделив необходимые средства в бюджете 2002 и 2003 годов и создав Объединенный Фонд Развития Финансов, чтобы помочь малому и среднему бизнесу получить доступ к рынку кредитов. В то время как эти вопросы все еще обсуждаются, правительство освободило от налогов выпуск муниципальных облигаций общей стоимостью 5 миллиардов рупий. *Источник: Pritha Verkatachalem, 2005 г.*

### **Особое внимание необходимо уделить странам, где инфраструктура неразвита, а рынки капитала отсутствуют.**

Поскольку средства, требуемые для инвестиций, главным образом, поступают с местных рынков капитала, больше внимания требуется уделить самым бедным странам, в которых районы и муниципалитеты не обладают кредитоспособности, необходимой для обеспечения участия рынков капитала в инвестициях в водохозяйственный сектор.

Эти бедные страны с низким уровнем развития инфраструктуры и отсутствием рынков капитала сталкиваются со специфическими проблемами. Их затраты на развитие инфраструктуры должны быть наиболее высокими, а уровень доступа к необходимому финансированию самый низкий. Именно поэтому в Африке, затраты на душу населения, связанные с подключением к основным услугам, в три раза превышают аналогичные затраты в Азии и Латинской Америке. Эти страны нуждаются в долгосрочных «мягких» ссудах, чтобы создать необходимые учреждения и инфраструктуру, как на национальном, так и на местном уровне.

#### **Пример 5: Объединение услуг может дать положительные результаты, при соответствующем подходе!**

В Марокко проводится приватизация водохозяйственного сектора более интенсивно, чем в других странах региона. Подписаны три основных концессионных договора на оказание объединенных услуг по водоснабжению и электроснабжению в Касабланке, Рабате и Танжере. Еще три запланированы в Фесе, Марракеше и Агадире. Спустя два года после того, как контракт был присужден в Касабланке, большая часть услуг состояла из поставок электричества, обеспечивая инвестиции в более мелкие водохозяйственные подразделения. Услуги по электроснабжению обеспечивали 70 % общего оборота, в то время как услуги по водоснабжению и канализации оставшиеся 30 %. Несмотря на это, руководство этим бизнесом получало только 40 процентов инвестиций, а остальные поступали для развития водоснабжения. *Источник: D.Hall 2002 г.*

Объединение услуг может иногда подорвать их устойчивость. Должным образом управляемое, продуктивное использование 'коммунальной' воды может привести к повышению финансовой устойчивости, поскольку потребители домохозяйств будут в состоянии платить за воду, если вода используется для выращивания культур и содержания домашнего скота, так же как и для бытового потребления. Однако на островах Зеленого Мыса в городе Сантьяго из-за установленных тарифов продуктивное использование воды для орошения, забираемой из систем водоснабжения многократного использования, приводит к серьезным проблемам, связанным с справедливостью и финансовой устойчивостью, что угрожает подорвать работу всей системы водоснабжения. Некоторые скважины используются для поставки воды для коммунального потребления, а также для орошения сельскохозяйственных угодий вокруг поселков. Субсидированный тариф для поливной воды, установленный министерством сельского хозяйства, с целью поддержки сельскохозяйственного производства, не покрывает издержек по поставке воды, а разница покрывается потребителями питьевой воды. В результате, самые бедные горожане субсидируют низкую цену воды для орошения. Однако, число потребителей питьевой воды недостаточно, чтобы покрыть дефицит, созданный использованием поливной водой по заниженным тарифам. *Источник: NWB-IRC*

Необходима международная солидарность самых богатых с самыми бедными странами, если нужны инвестиции, которые не могут быть обеспечены за счет государственного налогообложения.

Именно в этих странах необходима помощь международных финансовых институтов для смягчения последствий внешних макроэкономических катаклизмов. При её отсутствии, просто не будет возможности обеспечить необходимые инвестиции.

Важно проводить реформы поэтапно. Существует разрыв между спросом и возможностями экономики обеспечить затраты на поставку. В ближайшей перспективе, ОПР и механизмы солидарности станут решающим фактором для ликвидации этого разрыва; целевые гранты или совмещение грантов и займов обеспечивают определенные возможности.

### **Инвестирование в водохозяйственную инфраструктуру все еще имеет низкий приоритет во многих странах**

Хотя потребности и выгоды ясны, удивительно, что управление водными ресурсами не является больше приоритетным направлением во многих странах. Это подтверждается отсутствием связанных с водными ресурсами программ и инвестиций в ДССБ (Документ о стратегии сокращения масштабов бедности). В 2003 году, приоритетная роль водоснабжения и санитарии была признана только в 2-х из 30 беднейших стран, в которых проживает почти 90 % из 1.1 миллиарда человек, испытывающих недостаток в безопасной питьевой воде. Хотя водные проблемы занимают ведущее место в повестке дня по борьбе с бедностью, они, поразительным образом, были упущены или в незначительном объеме присутствовали в заключительных и в связанных с ними бюджетах. Однако там, где вопросы развития водных ресурсов были включены в ДССБ (Уганда и Танзания), это обеспечило другую картину. Уганда увеличила государственные расходы в пять раз; теперь, с удвоением помощи доноров, дополнительные 2.2 миллиона человек имеют доступ к безопасной питьевой воде (Slaymaker и Newborne, 2004 год).

Выгоды в результате улучшения водоснабжения и санитарии затрагивают многие стороны жизни людей: экономия времени, улучшение здоровья, возможности для повышения доходов, изучение новых специальностей, мобилизация сообщества и новые местные организации, сбережение средств и кредиты, приводящие к увеличению потоков средств, более совершенные политические системы и другие многочисленные воздействия (АБР, 2004 год). Инвестиции в водное хозяйство обеспечивает капитал для борьбы с бедностью. Фактически, 1 доллар США, потраченный для улучшения водоснабжения и санитарии, обеспечивает для бедных 6 долларов США, за счет экономии времени и сохранения здоровья (Asia Water Watch, 2005 год).

Инвестиции в водное хозяйство являются основным фактором для сокращения бедности и следовательно для достижения ЦРТ. Правительства должны действовать решительно при обеспечении приоритета водного сектора в своих ДССБ. Они должны гарантировать в своих стратегиях, что доходы действительно направляются для решения проблем бедных слоев населения. Местные органы власти и поставщики водохозяйственных услуг должны стать настоящими партнерами при разработке и реализации этих стратегий.

### **3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

#### **Необходимое удвоение общего потока капитала все еще не достигнуто**

Как комиссия Камдессю, так рабочая группа экспертов по Задаче 7 ЦРТ в своих отчетах отметили, что удвоение общего потока капитала (из средств ОПР, частного сектора, водопользователей и налогоплательщиков) необходимо для достижения ЦРТ. Однако, несмотря на все успехи, достигнутые в разработке и внедрении новых механизмов финансирования, поток капитала незначительно увеличился, если вообще это имело место.

Общий объем ОПР водохозяйственному сектору сократился за период с 1996 по 2001 г. Это происходит, главным образом, из-за уменьшения доли ОПР для крупной водохозяйственной инфраструктуры, которая снизилась в два раза с 1995 по 2002 г. Но ОПР для сектора водоснабжения и санитарии оставалась постоянной, и даже немного увеличилась. Доля финансирования водохозяйственной инфраструктуры за счет

двусторонней ОПР сократилась приблизительно с 5.4 % (2000 г.) до 4.2 % (2004 г.), несмотря на общее повышение всего объема помощи и появления новых источников, направленных на финансирование строительства водохозяйственных систем и сооружений (например, Водная Инициатива ЕС, Африканские Водохозяйственные Системы). Япония была самым крупным инвестором в сектор водоснабжения и санитарии, вкладывая 41 % от глобальных общих инвестиций за пятилетний период с 1998 по 2002 г. Однако доля Японии в ОПР сократилась с 0.31 % в 1990 году до 0.2 % в 2003 году.

#### **Пример 6: Обязательство Большой Восьмерки в отношении Африки, принятые Глениглесе**

Для достижения ЦРТ в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, в Глениглесе был согласован всесторонний пакет помощи, который обеспечит более быстрое продвижение стран Африки по пути достижения Целей Развития Тысячелетия. Некоторые из основных решений этого пакета приведены ниже:

- К 2015 году, все дети должны иметь доступ к качественному, бесплатному и обязательному образованию и основным услугам здравоохранения, бесплатным, если страна захочет обеспечивать это.
- Удвоение помощи к 2010 году - дополнительные 50 миллиардов долларов США всему третьему миру и 25 миллиардов долларов США для стран Африки.
- Списание долгов 18 самых бедных стран мира, большинство из которых находится в Африке. Списание долгов составляет 40 миллиардов долларов США в настоящее время и достигнет 55 миллиардов долларов США, так как в этот список будут включены и другие страны.
- Списание 17 миллиардов долларов США долга Нигерии, наиболее крупный долг одной страны, имевший место когда-либо.
- Обязательство прекратить все экспортные субсидии. Большая восьмерка также приняла обязательство по сокращению внутренних субсидий, которые искажают показатели торговых отношений.
- Развивающиеся страны «приведут их экономическую политику в соответствие со своими стратегиями развития, за которые они несут ответственность перед своим населением».

*Источник: DFID и G8 2005; [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)*

Только с 2004 года ОПР для водохозяйственного сектора начала увеличиться снова, хотя незначительно (ВВС, 2006 г.). На саммите Большой Восьмерки в Глениглесе, Япония обязалась продолжать ее усилия по обеспечению ОПР в размере 0.7 % от ВВП. В течение последующих пяти лет, Япония обязуется увеличить ОПР на 10 миллиардов долларов США по отношению базового уровня ОПР в 2004 году в виде чистых выплат. (Министерство иностранных дел Японии, 2005 г.). Другие страны Большой Восьмерки, такие как США, Франция и Великобритания приняли обязательство удвоить общую ОПР водохозяйственному сектору. Обязательства государств Большой Восьмерки на саммите в Глениглесе в 2005 году (Пример 6), а также индивидуальных стран доноров, таких как Нидерланды и Франция, вызывают оптимизм, но все еще ниже уровней, необходимых для достижения ЦРТ.

Кроме того, оказалось, что фактические выплаты составляют только половину сумм обязательств, и что задержки во времени между обязательствами и выплатами могут составить целых восемь лет (OECD-DAC). Отсутствие эффективного структурирования программы и разработки проектов, из-за ограниченных возможностей правительств и исполняющих агентств, является двумя основными препятствиями для увеличения потока средств.

Инвестиции частного сектора в водохозяйственную инфраструктуру значительно ниже инвестиций в инфраструктуру других секторов. В развивающихся странах в период с 1990 по 2004 год доля водохозяйственного сектора составляла только 5 процентов от общих

инвестиционных обязательств по финансированию инфраструктурных проектов с участием частного сектора. В 2004 году общие инвестиции в проекты водоснабжения и канализации с участием частного сектора составляли почти 2 миллиарда долларов США, что обеспечивало незначительную часть требований сектора<sup>1</sup>. В последнее время, частное финансирование отмечено в незначительном числе стран и концентрируется, в основном, на очистных сооружениях и небольших проектах. В 2004 году, после устойчивого снижения с 2000 года, ежегодные инвестиции выросли на 36 процентов. Однако большая часть отмеченных инвестиций в развивающихся странах приходится только на три страны: Чили, Китай и Мексика, составляя 90 процентов объемов инвестиций и 70 процентов проектов. Этот подъем представляет собой только возврат к уровням инвестиций 2002 года, не более того (Мировой Банк, 2005 г.). Значительные ежегодные инвестиции небольших или неофициальных местных частных поставщиков не включены в эти цифры.

Списание долгов может оказать важное воздействие на способность страны инвестировать средства для достижения ЦРТ. Во многих странах, выплаты по долгам опережают дополнительные требования финансирования сектора водоснабжения и санитарии. На саммите Большой Восьмерки в Глениглесе, государства - члены согласились с предложением аннулировать в 2006 году 100 % долгов, которые должны быть выплачены Международному Валютному Фонду, МАР и Африканскому Фонду Развития (общий объем 38 миллиардов долларов США в чистой приведенной стоимости на 2004 год).

### **Эффективное использование средств**

Как доноры, так и водохозяйственный сектор в большинстве стран получателей средств должны потратить свои деньги наиболее эффективным способом. Кроме того, недостаточные средства должны распределяться, прежде всего, между регионами, где в них нуждаются в наибольшей степени: страны, в которых проживают почти 90 % из 1.1 миллиардов человек без доступа к чистой воде, получают менее 40 % помощи для развития водоснабжения. (Teag Fund, 2005 г.).

Хотя ОПР представляет только незначительную часть всего финансирования, требуемого для инвестиций и управления водохозяйственными услугами, она может быть очень важна для дополнения других потоков средств и создания условий доверия, чтобы обеспечить доступ к местным и другим рынкам капитала. Создание оборотного капитала и обеспечение частичных и полных гарантии займов и выпусков облигаций может повысить кредитоспособность и обеспечить доверие к рынкам, работающим с местной валютой. Гранты могут эффективно использоваться для разработки и структурирования и развития проектов и для развития местного потенциала. Списание долгов в сфере водоснабжения и санитарии или средств, выделенных для структурирования и подготовки проектов, также является одним из предлагаемых вариантов.

Для повышения эффективности использования капитала, вариант помощи, нацеленный на выпуск конкурентоспособной продукции, является привлекательной альтернативой. Другие новые инициативы, такие как децентрализованное сотрудничество и финансовая солидарность, являются инновациями, внедрение которых нужно подвергнуть мониторингу. Они могут быть очень привлекательными альтернативами для самых бедных стран и муниципалитетов. Однако в ближайшем будущем эти инициативы будут все еще маргинальными по объемам средств.

Существующие денежно-кредитное распределение и выплаты, ориентация мониторинга и отчетности должны быть дополнены такими результатами, как подготовка специалистов для оказания услуг водоснабжения и санитарии. Для эффективного использования ресурсов необходимы обязательства и контроль показателей результативности. Инновацией является обязательство некоторых доноров обеспечить устойчивый доступ к

---

<sup>1</sup> Отчет не дает четкого представления о конкретном вкладе частного сектора, так как сделано только замечание о суммах, которые отчасти финансируются частным сектором

безопасной питьевой воде и санитарии для определенного числа жителей к 2015 году. Хорошим примером являются Нидерланды, которые планируют обеспечить доступ к чистой воде 50 миллионам человек во всем мире (Пример 7), и Франция, которая планирует обеспечить доступ к чистой воде 9 миллионов человек в Африке к 2015 году.

**Пример 7: Обязательства Нидерландов, ориентированные на результат: обеспечение устойчивого доступа 50 миллионам человек к безопасной питьевой воде и санитарным услугам к 2015 году**

Как часть своего вклада в достижение ЦРТ, Нидерланды обеспечат 50 миллионам человек устойчивый доступ к безопасной питьевой воде и санитарии до 2015 года. Хотя программы будут осуществлены как в сельских районах, так и в городах, основное внимание будет, главным образом, уделено сельским районам, где потребность в этом чрезвычайная. Принимая во внимание, что до сих пор обязательства были, в основном, финансовыми по своему характеру, это обязательство основывается на конечном результате - одно из двух новшеств, которые внедряют Нидерланды, как страна донор.

Выполнение этих обязательств будет осуществляться, используя прямую помощь, предоставляемую через голландские посольства, на основе двухсторонних отношений, а также через международные многосторонние организации, такие как Мировой Банк и ЮНИСЕФ, и с помощью голландского частного сектора (ФМО совместно с Водным Партнерством Нидерландов). Финансирование частично обеспечено, и будут выделяться дополнительные 50-60 миллионов ЕВРО к ежегодному бюджету развития сотрудничества, создавая рычаги на рынке, обеспечивающие финансирование, как ожидается, в общем объеме 1500 миллионов ЕВРО.

Второе новшество заключается в финансировании строительства, когда исполнительное агентство принимает на себя (совместно с местным руководством) ответственность за устойчивую поставку услуг. Термин «устойчивая поставка» означает гарантируемую поставку согласованных услуг на протяжении длительного периода времени при соответствующих объемах и качестве. Контракт на реализацию работ включает ответственность за обеспечение условий самофинансирования и создания потенциала для обслуживания и управления системы, которая финансируется из средств оплаты услуг. Исполнительное агентство несет ответственность до и с 2015 года за поставки этих согласованных услуг, в течение 6 лет после завершения выполнения контракта. Это предусматривает, что исполнительное агентство должно обеспечить надлежащие меры по устойчивому развитию, управлению и обслуживанию инфраструктуры, профинансированной согласно этой программе. Недостающие средства до 2015 года должны быть определены и профинансированы исполнительным агентством за свой счет.

Мониторинг выполнения и достижения цели будет осуществляться исполнительным агентством, в качестве части его обязательств по отчетности. Отчеты и полученные результаты будут проверены посредством инспекций, выполняемых независимыми бухгалтерами и экспертами.

*Источник: Министерство иностранных дел Нидерландов - Главное управления международного сотрудничества.*

## **Адаптация инструментов финансирования к местным условиям**

Развитие местных рынков капитала, займы в местной валюте и роль финансовых посредников становятся все более и более важными. Новыми разработками в этом отношении, которые следует отметить, являются: (i) внешние гарантии финансирования в местной валюте; (ii) увеличивающееся использование грантов помощи в качестве рычагов развития; (iii) выпуск совместных облигаций группами муниципалитетов; (iv) использование местных сбережений (пенсионные фонды, страховые компании, и индивидуальные инвесторы) для финансирования облигаций, обеспечивающих инвестиции в водохозяйственную инфраструктуру; (v) появление новых, не крупных и местных представителей частного сектора, участвующих в этом процессе; (vi) предложение займов в местной валюте многосторонними финансовыми организациями, используя доходы от облигаций, выпущенных на местных рынках капитала и (vii) расширение услуг агентствами оценки кредитоспособности субъектам на уровне ниже национального, в качестве «шпоры», подстегивающей повышения уровня финансовой дисциплины и кредитоспособности.

Базирующаяся на обеспечении конечного результата помощь (ПОКР) представляет собой

подход, использующий субсидии, при которых государственные финансы используются, чтобы возместить частным операторам часть их инвестиций, как только они продемонстрируют, что они поставили услуги, для которых они законтрактованы. Роль местного частного сектора должна быть принята во внимание, поскольку он обладает потенциалом расширения сферы услуг, особенно на территориях, труднодоступных для муниципальных служб (трущобы, сельские изолированные территории и т.д.). Под участием местного частного сектора в водоснабжении понимается участие местных национальных компаний, мелкооптовых продавцов и, в некоторых случаях, некоммерческих операторов, типа неправительственных организаций, ассоциаций пользователей и организаций коммун.

Правительства начинают изучать возможность использования ПОКР для модернизации или развития имеющейся инфраструктуры. Например, ПОКР может использоваться для финансирования новых подключений к сети в низко-доходных районах, или модернизации санитарных объектов, даже когда имеется существующий держатель привилегий (Пример 8). В Танзании, ПОКР будет поддерживать ряд экспериментальных проектов для проверки применимости помощи, нацеленной на конечный результат в водохозяйственном секторе, чтобы собрать достаточные данные для обоснования внедрения этой системы в национальном масштабе, в более чем 200 районных городах. Особо инновационная черта предложенного мероприятия заключается в твердом доверии частным поставщикам, как местным, так и нет, даже учитывая то, что они не очень активны на этом рынке в настоящее время.

#### **Пример 8: Помощь с учетом конечного результата – инструмент финансирования, позволяющий расширить доступ к водохозяйственным услугам**

Проекты в рамках помощи, нацеленной на конечный результат (ПОКР), также будут осуществлены в Джакарте, являясь частью программы по ускорению, расширению охвата и повышению качества услуг, предлагаемых коммуна с низкими доходами (особенно тем, кто живет в незаконно созданных поселках). Для них будут планироваться инвестиции, направленные на улучшение доступа к водопроводной сети для городской бедноты Джакарты. Связанный грант составляет максимум 5 миллионов долларов США, оператор, авансирует инвестиции. Как только механизм ПОКР был внедрен, требования домохозяйств были идентифицированы, как основной организационной единицы сообщества. Оператор, PALYJA, составил каталог номенклатуры услуг и коммерческих вариантов, которые предлагаются коммуна с низкими доходами. Таким образом, от 5000 до 10000 новых потребителей должны быть подключены к сети в текущем году в районах проживания населения с низкими доходами.

В Парагвае, «Aguateros» представляют собой небольшие национальные частные компании, системы водоснабжения, которых обычно обслуживают группу зданий и состоят из скважины, насосной установки и разводящей сети из полиэтиленовых труб; эти системы относительно дешевы, и их легко монтировать. «Aguateros» являются важной частью водохозяйственного сектора и несут все инвестиционные затраты и риски. Их главный источник дохода, позволяющий окупить инвестиции - оплата клиентов за подключение к сети. Сомнительная природа и юридическая ненадежность создания таких компаний определяют короткий срок окупаемости инвестиций, не более 3 лет. Новая финансируемая Мировым Банком инициатива стремится привлечь «Aguateros» и строительные фирмы, активные в водном секторе, к сельским районам и небольшим городам, который ранее не обслуживались, обеспечивая субсидии для каждого подключения. В период между 2002 и 2004 годом, были подписаны несколько контрактов, и построены вполне удовлетворительные системы.

Частный оператор отбирается на основе тендера, чтобы подписать концессионный контракт для ПОКР в провинции Ля Юнион, Филиппины. Частный оператор должен быть, по крайней мере, на 60 % филиппинским и будет оплачиваться согласно выполненным работам, получая оплату за каждое подключение домохозяйства с небольшими доходами к водопроводной сети.

Известная инициатива - строительство целевых систем водоснабжения, типа систем водоснабжения ЕС для стран Африки, Карибского и Тихоокеанского регионов (ACP-EUWF) и Африканских систем водоснабжения. Данная инициатива позволяет местным организациям, участвующим в партнерствах, иметь прямой доступ к международному



финансированию, в соответствие с их потребностями, на основе представляемых тендерных предложений. Использование предварительной подготовки тендерных документов значительно сокращает время и количество процедур, необходимых для реализации проекта. Процесс оценки тендерных предложений подтвердил потребность в усилении потенциала по разработке и структурированию проекта. Конкуренция, которая присуща подходу АСП-EUWI, имеет дополнительные стимулы для развития потенциала подготовки проектов. Этот подход заслуживает внимания других агентств финансирования.

Децентрализованные фонды базируются на местной, национальной и международной солидарности и дополняют официальную помощь в развитии. Децентрализованные финансовые инициативы основываются на местных взаимоотношениях, несвязанные с государственными услугами или организациями. Объединение усилий городов, поселков, коммунальных служб и операторов получают поддержку все в большей степени. Через механизмы солидарности часто финансируются небольшие проекты, используя небольшие суммы инвестиций, и предназначаются они для зон, где доступ к водоснабжению и санитарии находится на самом низком уровне, особенно в сельских и пригородных районах, которые часто не охватываются национальными программами. Средства обеспечиваются различными способами: в виде дополнительных налогов на счета оплаты водоснабжения, использования сбережений и т.д. Механизмы солидарности могут быть законодательно оформлены, что обеспечивает их большую прозрачность, законность и эффективность. Например, во Франции, закон 1992 года, касающийся территориального управления, признал право французских местных органов власти подписывать соглашения с иностранными партнерами, и Национальная Комиссия для Децентрализованного Сотрудничества была создана, чтобы информировать о такой деятельности и изучать её. Закон «Oudin», принятый в 2005 году, обеспечил юридическое основание для деятельности в рамках децентрализованного сотрудничества в области водоснабжения и санитарии.

Потенциал солидарности и децентрализованных фондов значителен. Деятельность децентрализованного сотрудничества в области водоснабжения и санитарии уже обеспечили 30 миллионов Евро средств, ежегодно собираемых во Франции. Закон «Oudin» и его 1%-ый механизм солидарности обеспечивают возможности для расширения этой инициативы, что, как ожидается, увеличит взносы Франции до суммы более 100 миллионов Евро ежегодно. Если все западноевропейские страны реализуют подобные стратегии, возможно собирать до 650 миллионов Евро ежегодно. С учетом всех развитых стран, потенциал финансирования ОЭСР может достичь миллиарда Евро.

Вместо денег, граждане могут оказывать техническую и организационную помощь, тратя их время и используя их профессиональные навыки для обслуживания населения без доступа к системам водоснабжения, также как и члены ассоциации «Aquassistance», созданной в 1994 году служащими компании «Lyonnaise des Eaux». Аналогично, японское правительство решило помочь его местным органам власти в координировании и структурировании проектов, обеспечивающих помощь местным органам власти в развивающихся странах в борьбе со стихийными бедствиями. Прямая помощь муниципалитетам более эффективна, так как знания и технологии внедряются на практике посредством обучения стажеров коммун на местах (Пример 9).

#### **Пример 9: Децентрализованное сотрудничество - серьезный бизнес**

Правительство провинции Дренте в Нидерландах и 11 муниципалитетов провинции подготовили 12 договоров на создание совместных предприятий с 12 местными органами власти Восточной Индонезии. Некоммерческая организация, созданная провинцией и этими 11 муниципалитетами в Нидерландах покупает 51 % акций индонезийской местной компании водоснабжения, улучшает ее деятельность и эффективность управления, и затем перепродает акции назад местному органу власти, когда коммунальная служба оздоровлена. Если цена акций увеличилась, муниципалитет оплачивает разницу, а некоммерческая организация использует деньги в другом проекте (оборотный фонд). *Источник: Нидерландский Банк «Waterboard», 2006 г.*

Предоставление коммуна и местному частному сектору доступа к доступным по

средствам кредитам может повысить мобилизацию местного социального капитала, необходимого для инвестиций в системы коммунального водоснабжения. Правительства обеспечивают более эффективные и разнообразные системы кредитования для инвестиций, выполняемых другими субъектами - коммунами, частным сектором или другими организациями. Это может принимать различные формы, включая использование существующих банковских систем, прямые кредиты неправительственным организациям или другим организациям и кредитным системам. Двусторонние доноры могли бы поддержать создание таких систем кредитования.

Микро-финансирование также не отличается новизной, но его применение в секторе водоснабжения и санитарии и сельском хозяйстве ограничено. Микро-финансирование - источник средств, мобилизуемых или накопленных для того, чтобы финансировать деятельность, которая традиционно исключается из схем банковского кредитования, потому что её бенефициарии, характер и объемы не привлекательны для банков или не отвечают их обычным параметрам операций. Население, для которого планируются проекты микро-финансирования, представляет собой членов домохозяйств с низкими доходами. Микро-финансирование обычно обеспечивало ресурсы для некоторых производственных секторов, но все еще редко используется для работ по водоснабжению и санитарии. Однако имеющийся опыт говорит о том, что темпы внедрения микро-финансирования в секторе водоснабжения и санитарии могут быть увеличены, как это было в Сенегале в рамках проекта «REGFOR» (Реформа управления водоснабжения при финансировании за счет кредита банка «Mutuel du Senegal») и проекта FOCAUP (Схема микро-кредитования Коммунального Фонда Санитарии). Банк «Grameen» - один из самых известных примеров учреждения, предоставляющего микро-кредиты.

#### **Пример 10: Микро-финансирование и участие коммун - реформа управление сельским водоснабжением в Сенегале**

Проект осуществляется с 1999 года и охватывает 300 скважин с механическим водоподъемом в 4 районах Сенегала: Диорубель, Фатик, Каолак и Тиез. Цель реформы состоит в том, чтобы обеспечить устойчивые условия для поставки питьевой воды в этих сельских районах, устраняя государство (центральные власти) от эксплуатации систем и подключая местные органы власти, коммуны и частный сектор к решению этих задач. Для осуществления поставленной цели были созданы ассоциации пользователей, названные «ASUFORs», для обеспечения управления и постоянного обслуживания каждой скважины.

При долгосрочных инвестициях (скважины, водонапорные башни и магистральные сети) обслуживаемых государством, их постепенное высвобождение и передача затрат ассоциациям пользователей станут возможными после восстановления самых старых сооружений, установки водомеров (продажа воды в установленных объемах, чтобы уменьшить потери) и усовершенствования качества обслуживания, особенно после расширения сетей. Правительство с помощью Африканского Банка Развития профинансировало инвестиции для восстановления существующих скважин и строительства новой инфраструктуры, а ассоциации пользователей приняли на себя ответственность за эксплуатацию, поддержание и модернизацию скважин. Ассоциации пользователей открыли счета в банке «Mutuel du Senegal», главное сенегальское учреждение по микро-финансированию, на которые они перечисляют средства от продажи воды. Это позволило ассоциациям пользователей получать микро-кредиты банка «Mutuel du Senegal» для обновления инфраструктуры. В конце 2003 года сбережения ассоциаций пользователей в банке «Mutuel du Senegal» составляли 400 миллионов франков CFA (эквивалентно 600.000 Евро), и было предоставлено 8 кредитов для реконструкции инфраструктуры.

*Источник: Презентация Диаметра Мохамеда на симпозиуме по микро-финансированию и инновационным механизмам финансирования в секторе водоснабжения и санитарии, Дакар, Сенегал, декабрь 2005 г.*

## **4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ В СЕКТОРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ЛИКВИДАЦИЯ РАЗРЫВОВ И ПРЕПЯТСТВИЙ – ДОКЛАД О ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ**

После серии региональных консультаций, был рассмотрен ряд ключевых вопросов финансирования водоснабжения сельского хозяйства. Процесс консультаций, связанный с этими вопросами и разработкой перспективных подходов, продолжится и после форума в Мексике. Его цель состоит в том, чтобы внести свой вклад в повестку дня последующей деятельности членов международного сообщества по ряду выбранных направлений.

### **Широкая перспектива**

В последующие десятилетия обеспечение продуктами питания растущего населения планеты и удовлетворение его потребностей в сырье приведет к необходимости наращивания продукции орошаемого и богарного земледелия. Частично это будет обеспечено за счет увеличения орошаемых площадей, хотя возможности для этого намного более ограничены, чем в прошлом. Большая часть дополнительной продукции должна быть обеспечена за счет более эффективного использования уже эксплуатируемых водных ресурсов, что отражено в лозунге: больше урожая на каждую каплю воды.

Сельское хозяйство, безусловно, является крупнейшим пользователем мировых запасов пресной воды, и можно ожидать роста конкуренции в отношении их использования со стороны других секторов экономики, особенно при застройке растущими городами прилегающих к ним сельскохозяйственных угодий. Лозунг «больше урожая на каждую каплю воды» подразумевает, среди прочего, сокращение потерь при транспортировании и распределении поливной воды, и её более эффективное использование при выращивании культур, посредством более широкого внедрения методов капельного орошения и дождевания. Более эффективное использование воды в условиях богарных систем будет иметь значение, в случаях применения вызывных и дополнительных поливов. Коммуны и домохозяйства должны будут перехватывать большие объемы стока на водоразделах для местных производственных целей.

Подобного рода развитие ситуации требует серьезных изменений в методах использования водных ресурсов в сельском хозяйстве и сельском водоснабжении, а также и в подходах к оценке стоимости и финансирования водохозяйственных услуг. Было подсчитано, что ежегодные затраты на управление водными ресурсами при достижении одной из Целей Развития Тысячелетия: ликвидации голода могли достичь около 45-50 миллиардов долларов США в последующие десять лет, повышаясь до 65-70 миллиардов долларов США в последующий период. Эти затраты связаны с обычными системами орошения, модернизацией богарных систем и дополнительными инвестициями в совершенствование управления земельными и водными ресурсами, исследования, консультативный сервис и т.д. Инвестиции необходимы для восстановления и модернизации существующей инфраструктуры, а также для строительства новых сооружений и систем. Часть инвестиций, особенно в магистральную инфраструктуру, является ответственностью правительств и государственных агентств. Однако многое должно быть предпринято частными фермерами при всем разнообразии типов и масштабах их хозяйств.

В настоящее время, вода для сельского хозяйства финансируется из смешанных источников. Перспективы для увеличения правительственных субсидий или гарантий не

являются обнадеживающими, учитывая финансовые ограничения и многие конкурирующие требования в общественном бюджете. Однако, другими потенциальными источниками являются ОПР, займы МФИ, займы коммерческих банков, небольшие неофициальные источники и т.д., которые, вероятно, будут более «гибкими» при обеспечении финансами. Финансы всех видов, однако, будут предоставляться только при благоприятных политических условиях и после реформирования организаций, для эффективных проектов и кредитоспособным заемщикам. Чтобы привлечь необходимые объемы и типы средств, сектор, в целом, нуждается в серьезных реформах.

Одним из фундаментальных препятствий, с которым сталкивается сектор при привлечении финансов, является то, что при наиболее неразвитых экономических системах поливная вода, поставляемая через государственные оросительные системы, является либо бесплатной, либо дотационной в значительной степени. Бесплатная или слишком дешевая вода для фермеров является во многих странах составляющей частью их национальной политики обеспечения продовольственной безопасности или самообеспеченности продуктами питания. Но использование дешевой воды, при достижении их целей, может оказаться неустойчивым и стать деструктивным с весьма тяжелыми последствиями. Аральское море является чрезвычайным примером тяжелых социальных и экологических последствий опрометчивого использования воды для орошения.

Продовольственная безопасность, которая является понятной озабоченностью правительств, влечет за собой универсальный доступ и право на продукты питания, для обеспечения которых требуется эффективная национальная система хранения и транспорта, а также поддержание уровня покупательной способности, чтобы обеспечить импорт, если это потребуется. Барьеры в торговле продовольствием угрожают продовольственной безопасности и побуждают правительства следовать политике самодостаточности, которая приводит к неустойчивому и неэкономному использованию воды.

В большинстве случаев, цена поливной воды значительно ниже затрат только на эксплуатацию и поддержание инфраструктуры, и не обеспечивает никаких поступлений для окупаемости вложенных средств. Это не препятствует фермерам вкладывать средства в системы водоснабжения для их собственного частного использования, но фактически объясняет, почему были такие незначительные коммерческие инвестиции для обеспечения поставки поливной воды. Многие государственные водохозяйственные организации фактически являются банкротами и имеют трудности в получении необходимых средств без крупных государственных субсидий. В этой ситуации имеет место недостаточное финансирование для обновления и ремонта, и инфраструктура обречена на медленную смерть.

Перспективы финансирования также зависят от факторов, которые вне контроля фермеров и их национальных правительств. Цены на экспортируемую и импортируемую сельскохозяйственную продукцию устанавливаются на мировых рынках, и даже цены на продукты, потребляемые внутри страны, находятся под влиянием внешних торговых условий. Международная торговля не игровая площадка с равными условиями для всех: страны используют сочетание импортно-экспортных барьеров, экспортные субсидии и практику обменных курсов, чтобы повлиять на условия торговли для собственной выгоды. Развивающиеся страны часто жалуются на методы торговли других, хотя некоторые из них извлекают пользу от льготного доступа на важные рынки.

### **Сложность: нет единого решения, пригодного для всех случаев жизни**

Вода используется в сельском хозяйстве при чрезвычайном разнообразии ситуаций: популярное изображение фермеров, выращивающих рис и работающих на засеянных рисом полях крупных государственных ирригационных систем, только фрагмент большой мозаики, каждый компонент которой необходимо должным образом финансировать. Помимо крупных государственных ирригационных систем, большая часть этого сектора

состоит из скважин, финансируемых частным образом и позволяющих использовать подземные воды. Коммерческие фермы и предприятия часто имеют свой собственный водозабор и сооружения для хранения воды. С другой стороны, мелкие фермеры и сельские домохозяйства используют различные источники воды, включая постоянные и временные водотоки на водосборной площади, а иногда и их сочетание. Сектор сложен, и необходимо избежать предложения, рекомендуемого на все случаи жизни. Один из примеров - возрастающая роль фермеров женщин, которые представляют особую целевую группу для финансирования.

Финансирование также должно учитывать многочисленные и различные направления управления водными ресурсами в секторе сельского хозяйства. Помимо обеспечения водой из поверхностных или подземных источников для орошения культур и содержания домашнего скота, сектор включает дренаж, управление качеством водных ресурсов, повышение эффективности богарного земледелия, за счет дополнительного орошения, аквакультуру, многоцелевые проекты, включая контроль паводков, а также производство гидроэлектроэнергии и водоснабжение для сельских домохозяйств, с целью производительного использования, среди прочих аспектов. Сельское хозяйство также выполняет социальные функции, которые могут оправдать государственные субсидии. Сельское хозяйство - сеть социальной безопасности, поддерживающая обеспечение членов семей и принимающая назад мигрировавших рабочих, в случае достижения пенсионного возраста, болезни или из-за безработицы.

#### **Пример 11: доступ женщин к финансированию в сельском хозяйстве**

Феминизация сельского хозяйства - проблема, для решения которой нужны скоординированные действия и которая требует соответствующего финансирования. В отсутствие рабочих-мужчин, женщины становятся фактическими главами хозяйств и ведущими фермерами. В зависимости от ситуации, они могут сконцентрироваться на производстве, обеспечивающем средства проживания для их семей, или они могут заработать наличные деньги от продажи более специализированных продуктов. Женщинам-фермерам свойственны отличные от мужчин требования к инструментам и методам работы, (например, насосы и оборудование, разработанные имея в виду мужчин, могут усложнить работу женщин и требуют модификации). Там, где женщины - фактические операторы, переговоры по финансовым аспектам от их имени ведутся мужчинами, что возможно, не очень устраивает их. Женщины отличаются другими подходами к переговорам по финансам, и обычно они более надежные должники. Множество схем микро-кредитования уже обслуживает исключительно фермеров-женщин.

Речной бассейн – гидрологическая единица, удобная для управления земельными ресурсами и водными ресурсами, которая позволяет рассматривать весь диапазон проблем управления водными ресурсами. Связи и совместные действия по управлению земельными и водными ресурсами отмечены в интегрированном подходе к управлению водными ресурсами, который быстро получил признание среди чиновников высшего уровня. Создание базы данных ИУВР, разработка плана и обеспечение потенциала координации работ само по себе нуждается в надлежащем финансировании. Некоторые из вышеупомянутых функций легче профинансировать, чем другие, и наверняка (например, обеспечение "общественного продукта", типа контроля паводков или сбора данных) потребует государственного финансирования. Различные составные части управления водными ресурсами в сельском хозяйстве должны совместно обеспечиваться в финансовом плане.

#### **Реформы актуальны и неизбежны**

Будущие подходы к организации водоснабжения для орошения будут определяться растущим дефицитом воды и конкуренцией пользователей. При существенном дефиците физических и экономических ресурсов и растущих требованиях и конкуренции со стороны других секторов экономики в отношении водных ресурсов, сокращаются возможности для расширения орошаемых площадей. Поэтому акцент в общей структуре интегрированного подхода к управлению водными ресурсами должен быть смещен на повышение

продуктивности использования воды и доступ к воде бедных слоев населения, (IWMI, 2003 г.). Однако в Африке есть уникальная возможность интенсификации, а также расширения орошения. Статистические данные показывают, что используются только около 3 - 4 % ежегодно возобновляемых водных ресурсов, и что освоено только около 20 % ирригационного потенциала.

Следующий этап планирования инвестиций будет отличаться от текущего по типу, масштабу и методам финансирования, а также участием других спонсоров. Будет разнообразие ирригационных моделей. Различие между большими и малыми ирригационными проектами является весьма важным – небольшие оросительные системы, основанные на использовании неглубоких скважин с машинным водоподъемом легче финансировать, и они более выгодны. При существующих тенденциях, за исключением Африки, будет построено немного новых ирригационных систем, финансируемых из государственных средств и использующих поверхностные водные ресурсы, так как затраты на строительство новых оросительных систем повышаются, а цены на сельскохозяйственную продукцию падают, что понижает их экономическую окупаемость. Кроме того повышается уровень экологических затрат на поддержание качества воды в реках и водоносных слоях, которые серьезно загрязняются из-за плохого управления оросительными системами, а также имеются финансовые ограничения для долгосрочного государственного финансирования. Вместо этого, ключевыми мероприятиями будут модернизация и восстановление существующих систем, улучшение эксплуатации и управления, а также пересмотр ролей организаций, участвующих в управлении орошением. (Cleaver и Gonzalez, 2002 г.).

Урбанизация изменяет экономические и социальные условия для сельскохозяйственной деятельности. С одной стороны, она создает растущий спрос на культуры и продукты, производимые в коммерческом масштабе и ожидаемые насыщенным городским рынком. Это, все в большей степени, область деятельности достаточно капитализированных и коммерчески-ориентированных фермеров, которые в состоянии позволить себе содержание необходимой водохозяйственной инфраструктуры. Но есть и другая сторона урбанизации, когда рабочие (обычно мужчины) мигрируют в города в поисках рабочих мест, оставляя материально зависящие от них семьи на фермах, которые выживают за счет денежных переводов, дополняемых продукцией сельскохозяйственной деятельности.

### **Реформирование организаций: "новое вино в новых бутылках"**

Существующие ирригационные агентства и другие организации, предлагающие услуги, необходимо реформировать, чтобы адаптировать к новым требованиям. Они также несут исторический груз неудач и неэффективности, что необходимо изменить. Программы реформ должны быть достаточно амбициозными, но в то же время и реалистичными, и наивно ожидать, что реформы будут осуществляться исключительно государством или действующими заинтересованными кругами. В реформирование необходимо вовлечь все заинтересованные стороны во многих общественных сферах, и оно должно быть эклектичным в выборе направлений, моделей и методов, даже если они не выглядят идеальными.

Ирригационные и другие агентства, предлагающие услуги, должны критически проанализировать, что им необходимо сделать (их "видение миссии") в свете изменений в требованиях на их услуги и более широкого подхода к решению проблем сокращения бедности, обеспечения экологической устойчивости, с учетом других факторов. Они должны взглянуть более широко на то, кто их потребители, выслушав мнение их основных клиентов (фермеров), и постараться в большей степени удовлетворить эти различные требования. Желательно, чтобы они воспринимали критику их деятельности и делали соответствующие выводы, что является сутью их подотчетности. Финансы всех видов, однако, будут доступны только при благосклонной политике, реформированной организационной структуре, качественных проектах и кредитоспособных заемщиках. Для привлечения необходимых объемов и типов

финансов, сектор, в целом, нуждается в серьезных реформах.

Что касается ассоциаций водопользователей (АВП), тенденция передачи им более широкого круга обязанностей должна сопровождаться достаточным делегированием полномочий ("голос и выбор"), чтобы позволить АВП функционировать эффективно в новых условиях. Например, реформы в структуре "Office du Niger" в Мали иллюстрируют ряд этих принципов: концентрация на ключевых задачах, передача второстепенных функций другим партнерам, участие фермеров в принятии решения по расходам, прозрачная отчетность и создание потенциала, поддержанное внешними партнерами.

При передаче полномочий АВП необходимо рассмотреть такие факторы как: их признание в качестве юридического лица (предварительное условие для их финансирования); расширение их обязанностей в других функциях, тесно связанных с проблемами их членов (например, взаимоотношения водопользователей верхнего и нижнего течения); решающий голос при принятии решений в отношении приоритетов проводимых работ, распределения бюджета, оплаты услуг и тарифов; сбора и использования средств; а также развития их потенциала для выполнения новых и трудных обязанностей.

Если серьезные изменения и реформы необходимо произвести в сельскохозяйственных водных организациях, особый акцент необходимо сделать на развитии потенциала, обеспечивающего участие пользователей в принятии решений, усилении полномочий, технической помощи и организационном развитии. Переподготовка и обучение персонала - важная часть этого процесса. Обмен персоналом для передачи опыта, аттестация сотрудников, сотрудничество, объединение усилий и другие виды технической помощи - все это играет важную роль.

### **Адаптация обычных источников средств**

Большая часть текущего потока финансов для инвестиций в водохозяйственную инфраструктуру сельскохозяйственного сектора поступает от правительств, донорских агентств и МФИ. Текущие затраты (ЭиП) покрываются правительственными субсидиями и за счет оплаты пользователей. Они и останутся основными источниками ресурсов сектора в ближайшем будущем. Однако, будущие потоки даже в текущих объемах, не говоря уже о повышении уровня финансирования, не могут рассматриваться как что-то само собой разумеющееся, без изменений в методах управления сектором. Финансирующие организации также должны будут проанализировать и изменить методы их работы в этой области, чтобы сыграть свою роль в поддержке необходимых реформ.

Поступление средств, обеспечиваемых пользователями, является чрезвычайно нереализованным источником финансов с большим потенциалом и единственным действительно устойчивым источником финансов для текущей эксплуатации. Однако агентства, предоставляющие услуги, должны будут в большей степени ориентироваться на клиента и обеспечивать лучшее обслуживание, если они хотят реализовать этот потенциал. Увеличенные поступления средств от пользователей будут мерой реформ, а также существенным вкладом в них.

Переоценка может начаться с правительств. Их бюджеты для этого сектора часто не расходуются в полном объеме, и имеется тенденция их большую часть расходовать на заработную плату, за счет статей поставки материалов и обновления оборудования. Будущие расходы должны быть более функциональными, чтобы поддержать необходимые реформы. Министерства должны проанализировать причины имеющихся случаев не использования выделяемых средств и принять соответствующие меры по устранению административных препятствий.

Внешняя помощь будет все еще необходима в этом секторе, хотя на более селективном основании, по сравнению с прошлым. Например, для Африки необходимы стартовые инвестиции в развитие водохозяйственной и другой инфраструктуры, чтобы создать своего рода минимальную базу для надежного сельскохозяйственного производства. Доноры и кредитные организации должны многое извлечь из опыта прошлой

неутешительной реализации многих сельскохозяйственных проектов. Помощь, вероятно, потребуется в следующих направлениях: поддержка исследований и деятельности по сбору и распространению информации; помощь, а не прямое обеспечение средств; усиление и катализатор реформ, а не полное финансирование; обучение и развитие потенциала; обеспечение начальных условий и стартового капитала; диалог и консультации относительно создания необходимых условий и т.д.

"Поток" мнений может обернуться против использования текущих субсидий и дешевых государственных средств, подрывающих нарождающиеся местные финансовые и товарные рынки. Может быть лучше использовать ограниченную грантовую помощь в целях демонстрации "общественно хороших" субсидий и внешних эффектов. "Правильные" субсидии, используемые в настоящее время, должны стать целевыми, прозрачными и поэтапно сокращаемыми. До оказания помощи в реализации проектов, доноры и правительства стран должны осмыслить с большими трудностями приобретенный опыт, включая компоненты кредитования сельскохозяйственных проектов.

МФИ теперь планируют предоставление займов для усовершенствования и модернизации существующих ирригационных систем, вместо того, чтобы строить новые. Однако в Африке будет все еще доминировать потребность в новом строительстве, но сначала страны должны сосредоточиться на повышении эффективности работы существующих систем. Пока опыт работ в этом новом направлении ограничен. Хотя орошение с использованием поверхностных вод, вероятно, останется наиболее крупным компонентом займов МФИ для управления водными ресурсами, есть также большие потребности в финансировании использования подземных вод, строительства дренажа и управления качественном воды, богарного земледелия и многоцелевых проектов.

В настоящее время технико-экономическое обоснование, планирование и строительство плотин и других крупных сооружений, финансируемых МФИ и другими кредитными организациями, должны соответствовать, в большей степени, всесторонним и строгим стандартам, привлекая более широкий круг заинтересованных сторон для более интенсивных консультаций, чем прежде. Проекты, подготавливаемые в рамках этого процесса, вероятно, будут более устойчивыми и приемлемыми, чем те, которые подготавливались по схемам, используемым в прошлом. Однако, есть риск, что "лучшее станет врагом хорошего", поскольку кредитные организации, банки и частные инвесторы будут устраниваться от обеспечения "рисков, связанных с репутацией". Со своей стороны, некоторые страны-заемщики теряют надежду на получение финансирования из-за задержек и неопределенностей, связанных с новыми процедурами, и/или действуют в одиночку без поддержки МФИ, или не в состоянии осуществить срочно необходимые проекты.

Для того, чтобы обеспечить финансирование основной инфраструктуры, используя средства МФИ и коммерческих кредиторов, требуется организация работ с учетом ключевых рекомендаций отчета Мировой Комиссии по Плотинам. Однако при этом, нужно избежать излишне сложных и отнимающих много времени процедур, которые сдерживают как финансистов, так и заемщиков, а также тормозят деятельность, связанную с удовлетворением нужд бедных слоев населения. Необходимо продолжение специального изучения опыта финансирования дамб и других крупных гидротехнических проектов, которое проводится с 2000 года с участием МФИ.

Оплата водохозяйственных услуг обеспечивает основные средства для эксплуатации и поддержания систем, и превращает пассивных пользователей воды в оплачивающих её потребителей, потенциально, с решающим голосом в вопросах обеспечения услуг. В последнее время вопрос оплаты оросительной воды был "затуманен" противоречием, насколько тарифы могут повлиять на использование воды фермером. Утверждается, что использование платы за воду, в целях изменения поведения фермеров более проблематично: внедрение оплаты намного превышающей текущий уровень может столкнуться с жестким сопротивлением. Кроме того, должны быть созданы система учета



использования воды, пользующаяся доверием, и эффективная система сбора оплаты. Даже если система оплаты совсем не влияет на использование фермерами воды, никоим образом не должна упускаться из виду окупаемость затрат за счет пользователей, чтобы обеспечить средства для ЭИП систем и, в конечном счете, окупаемость капиталовложений. Однако, выбор времени и контекст подъема тарифов являются весьма важными аспектами.

Фермеры, наиболее вероятно, согласятся на оплату более высоких тарифов, если будет явная перспектива улучшения обслуживания. Такой поток средств казначейству или ирригационному агентству без контроля над их использованием маловероятен. Успех политики, связанной с повышением тарифов, зависит либо от предоставления водохозяйственным организациям финансовой автономия, с тем, чтобы фермеры видели прямую выгоду от более высоких тарифов, либо от предоставления организациям фермеров возможности нанимать ирригационные услуги за их собственный счет. При любом подходе, фермеры должны стать клиентами, которые являются "совладельцами" процесса реформ, и иметь возможность оказывать давление на власти, обеспечивая большую эффективность их деятельности, с целью снижения затрат. Желательно провести дальнейшее изучение случаев, когда тарифная реформа в секторе орошаемого земледелия была успешно проведена, а также использования полученного опыта при реализации реформ.

## **Разработка инновационных решений**

Ключевым моментом для привлечения более широкого круга финансовых источников с целью организации водоснабжения сельскохозяйственного производства является определение специфических рисков этого сектора инвесторами и кредиторами и страхование этих рисков с помощью структур финансирования. Есть возможности для совместного финансирования из различных источников, при этом, каждый участник принимает на себя соответствующую часть рисков.

Кредиторы и инвесторы в секторе сельского хозяйства подвергаются разнообразным рискам. Некоторые из которых имеют общий характер и не присущи этому сектору, хотя они могут проявиться в большей степени в сельском хозяйстве, чем в других секторах. Некоторые риски затрагивают индивидуальных производителей, другие касаются всего сектора. Основные риски, которые следует отметить, являются следующими: профиль проекта и поток наличных средств; производство, клиент и кредит; рынок; экология; климат; иностранная валюта; работа с организациями на уровне ниже национального; политические условия, наличие договорных и нормативных документов.

Эти риски можно понизить комплексом мер (Пример 12). В некоторых случаях это влечет за собой осуществление специальной подготовки проекта, что обеспечивает его большую устойчивость в отношении рисков. В других случаях обеспечение дополнительной инфраструктуры снижает риски.

В области финансового инжиниринга возможны следующие варианты: структурирование пакета проектного финансирования; страхование, гарантии, выбор подходящих условий займа, использование производных финансовых инструментов; адекватная капитализация и ликвидность заемщика; коллективная гарантия; деятельность Центрального Банка по рефинансированию неликвидных займов и т.д.

### **Пример 12: Понижение уровня рисков - комбинированные меры**

FIRA, агентство Банка Мексики, сотрудничает с коммерческими банками при финансировании инвестиций в ирригационные проекты, которые включают 50 % государственную субсидию. FIRA предлагает инвестиционные кредиты на 5-7 лет, которые могут быть продлены до 15 лет в случае крупных проектов, используя имущественный залог, базирующийся на земельных и водных правах (которые в настоящее время могут быть куплены и проданы) плюс сельскохозяйственная техника. FIRA предлагает хеджирование для процентных ставок, с целью обеспечения устойчивых затрат на

финансирование, и "погодные коэффициенты", чтобы возместить снижение доходов хозяйств из-за нехваток в поставках поливной воды.

Проект "Embalse Illipal" в Чили включал концессию на обеспечение ирригационных услуг после строительства плотины Иллипель. Государство обеспечило стартовые субсидии, покрывающие большую часть (75 %) стоимости строительства и субсидии для эксплуатации в форме теневого тарифа для услуг администрации водохранилища. Обязанности концессионера состоят в том, чтобы построить дамбу, которая после этого принадлежит правительству, хранить и поставлять необходимые объемы воды согласно водным правам постоянных водопользователей в долине. Доходы состоят из прямых платежей пользователей по тарифам, которые индексируются в соответствии с инфляцией, и сумм продаж избыточных объемов воды другим покупателям.

Пример строительства водохранилища Кафуэ в Замбии иллюстрирует использование "корзины" капитала из всех доступных источников, когда государство выдает гранты фермерам через свой Сельский Инвестиционный Фонд, что является частью его политики в области обеспечения продовольственной безопасности. Правительство также выдает гарантии для частного финансирования строительства гидроэлектростанций. Затраты покрываются пользователями посредством платы за использование необработанной воды. Коммуны, как ожидается, профинансируют, по крайней мере, 20 % необходимых инвестиций натурой (материалы и труд) и несут ответственность за оплату затрат ЭИП. Другие основные поступления средств были обеспечены Фондом Сохранения Мваначингвала и Трастовым Фондом Развития "Nwasco", оба фонда поддерживаются внешними донорами. В своей части, неправительственные организации обеспечивают гранты, микро-кредиты и оборотный капитал фермерам в этом регионе.

Имеются многочисленные примеры частных инвесторов финансирующих строительство инфраструктуры для эксплуатации запасов подземных вод в целях их собственного использования, а в Южной Азии для продажи воды соседним фермерам. Однако частное финансирование оросительной воды для продажи на коммерческой основе не является типичным. В настоящее время, также имеется множество частных компаний, заключающих контракты на обслуживание и управление с государственными ирригационными агентствами, и в меньшей степени, контракты с частными предприятиями, которые имеют больший коммерческий риск для инвестиций, при затратах, покрываемых пользователями. В большинстве случаев, поводом для поиска участия частного сектора является желание правительств сократить уровень субсидий, идущих на управление и поддержание систем орошения и дренажа. Там где имеет место использование средств ФПП, как в проекте "Guerdane" в Марокко (Пример 13), имеется тенденция организации фермеров в пользовательские группы или ассоциации.

Хотя потребности фермеров в сезонном кредите в достаточной мере обслуживаются из различных источников, ситуация со сроками финансирования весьма отличается. В развивающихся странах часто отмечается недостаток учреждений, предлагающих финансирование на определенные сроки для фермеров, за исключением крупных коммерческих операторов, типа предприятий торговли сельскохозяйственными продуктами.

Это серьезный тормоз для развития сельского хозяйства, который отражает отношение к рискам финансовых рынков при предоставлении сельскохозяйственных займов, по сравнению с финансированием других секторов. Эти риски весьма различны и связаны с конкретной ситуацией.

Ирригационные сооружения и водохранилища могут реально уменьшить риски фермеров, в то время как финансирование выращивания культур рискованно. Ссуды опытным фермерам для приобретения машин и оборудования не всегда более рискованные, чем сезонный кредит. Финансирование для расширения и модернизации существующих предприятий менее рискованно, чем финансирование нового строительства или распространение хозяйственной деятельности на новые сферы. Успешные поставщики сезонного финансирования обычно работают на территориях с хорошо развитой инфраструктурой (включая ирригационную инфраструктуру) и близких к рынкам сбыта или перерабатывающим предприятиям.

**Пример 13: Государственно-частные партнерства для обеспечения ирригационного обслуживания - система "Guerdane" в Марокко**

Проект "Guerdane" в Марокко включает частную концессию на поставки поливной воды фермерам. Это обеспечивает существенные инъекции государственных субсидий для снижения тарифов до приемлемых уровней, продажу продукции со значительной добавленной стоимостью на выгодных рынках, и снижение уровня требований в отношении определенных рисков в областях, где концессионер имеет незначительный контроль или вовсе нет никакого контроля. Проект состоит из строительства и эксплуатации 40-мильного водовода и ирригационной сети общей протяженностью 300 км. Инвестиционная стоимость проекта составляет около 80 миллионов долларов США. Было создано государственно-частное партнерство для финансирования этого проекта. Правительство финансирует примерно половину стоимости проекта, распределенную равномерно между грантом и займом на концессионных условиях. Фермеры, как ожидается, внесут около 7 %, посредством одноразовых сборов за подключение к инфраструктуре проекта, а концессионер обеспечит 43 % общей стоимости. Участников тендера попросили подготовить предложения с 30-летней концессией, обеспечив выполнение критерия минимальной цены 1 м<sup>3</sup> воды, который они должны принять.

Ссуды, выдаваемые на определенный срок, обычно имеют более низкие операционные издержки, чем краткосрочные кредиты, но графики выплат должны соответствовать ожидаемому потоку наличных средств заемщиков. Для покрытия системных рисков, присущих кредиторам сельскохозяйственного сектора, необходима серьезная основа и доступ к структурам рефинансирования и опциям разделения рисков. Финансы, выдаваемые на определенный срок, лучше всего предлагаются в контексте взаимоотношений с банковским бизнесом (долгосрочные отношения между клиентом и банком, включая полный диапазон финансовых продуктов ("универсальный магазин"). Ссуды должны быть оценены согласно рискам клиента, и гибкий подход используется для имущественного залога. (Hollinger, 2004 г.).

Несмотря на его распространение в других секторах, микро-финансирование имеет ограниченный уровень внедрения в сельскохозяйственном секторе. Одна из причин заключается в том, что многие правительства завышают процентные ставки, которые может оплатить мелкий фермер, что делает такие ссуды нерентабельными для коммерческих кредиторов, имеющих высокие операционные затраты, типичные для этого сектора. Другая причина - нехватка достаточной плотности клиентуры, особенно той, которая нуждается в кредитах для несельскохозяйственной деятельности.

Страны, где микро-финансирование успешно внедрялось в сельских районах, типа Бангладеш, Боливии и Индонезии, обеспечили "политическую нишу" для децентрализованного финансирования и имеют адекватные регулирующие и законодательные структуры, а также обладают необходимой плотностью рынка для услуг. Государственные власти и агентства играют важную роль в стимулировании МФИ, но оно более приемлемо, когда осуществляется косвенными способами, типа создания необходимых условий. Хорошо спланированные мероприятия должны избегать риска вытеснения из процесса местных участников и, таким образом, подавления роста местных рынков капитала.

Правительства, доноры и МФИ, при поддержке международных сетей и других заинтересованных сторон, должны проводить соответствующие форумы (например, "круглые столы") с участием местных поставщиков финансирования услуг, чтобы определить способы успешного внедрения микро-финансирования водохозяйственной инфраструктуры в сельскохозяйственном секторе. Правительства должны также проанализировать воздействие текущих кредитов и контроля рынка капитала на потенциальное развитие рынка микро-финансирования.

## РЕКОММЕНДАЦИИ

### *План действий для сектора водохозяйственных услуг, составляемый с целью расширения доступа к финансированию для местных органов власти*

Для того чтобы финансирование сектора достигло своего потенциала необходимо, чтобы как национальные правительства, особенно те, что разработали документ стратегии сокращения масштабов бедности (ДССБ), так и местные органы власти предусматривали в своих планах соответствующие инвестиции в сектор водохозяйственных услуг для всех приоритетных направлений развития. Выделение средств должно сопровождаться необходимыми реформами и усилением потенциала управления водохозяйственными услугами для создания необходимых условий эффективного использования инвестиций.

Национальные правительства и местные органы власти должны разработать планы действий, способствующие увеличению потока инвестиций в сектор водохозяйственных услуг на муниципальном и районном уровнях. Количественные и качественные показатели должны быть установлены для водохозяйственных услуг и увязаны с расходованием средств и механизмами их окупаемости (оплата пользователей и государственные дотации). Они должны предусмотреть в своих планах соответствующие бюджетные субсидии, перекрестные субсидии между пользователями и дотации для бедных слоев населения. Рабочая группа экспертов считает, что без таких планов и твердого следования им, эффективное управление наиболее важным в мировом масштабе природным ресурсом, доступ к нему всего населения планеты и обеспечение выгод, связанных с ним, для бедных останутся простой риторикой.

Национальные планы действий по водохозяйственным услугам должны четко разграничивать городское и сельское водоснабжение и выделить пакет взаимосвязанных мероприятий, включающих:

- Национальные цели с описанием конечных результатов, типа количества жителей, обеспеченных доступом к различным водохозяйственным услугам.
- Политические реформы, обеспечивающие окупаемость инвестиций и эксплуатационных расходов, включая: (i) эффективные тарифные системы с адекватными государственными дотациями, перекрестными субсидиями и целевыми субсидиями для бедных слоев населения; (ii) долгосрочный прогноз в отношении доли финансирования, которая будет обеспечиваться за счет государственного бюджета; и (iii) политику изменения тарифов.
- Укрепление базы для диалога между национальными и местными органами власти по вопросам реализации инвестиций, разработки тарифных схем и выделения субсидий.
- Укрепление местного потенциала структурирования проектов и разработки тендерных предложений, основанных на партнерстве правительства, пользователей, финансовых организаций и поставщиков услуг.
- Расширение нормативной базы, охватывающей условия предоставления услуг и тарифные схемы, включая участие частного сектора.
- Политические реформы, обеспечивающие развитие и доступ к местным рынкам капитала для местных органов власти и поставщиков водохозяйственных услуг.
- Развитие национальной структуры, способствующей сотрудничеству между местными органами власти, с целью повышения их потенциала заимствования (механизмы объединения финансовых возможностей различных муниципалитетов).

- Политику, направленную на снижение стоимости обслуживания и увеличения сроков займов для инвестиций в водохозяйственную инфраструктуру для местных органов власти / операторов, в случае если они не кредитоспособны, что позволяет им получать долгосрочные займы при текущих процентных ставках. Эта политика может включить новые финансовые инструменты, механизмы объединения финансовых ресурсов, гарантии или субсидии ("мягкие" займы), обеспечиваемые центральным правительством.
- Контроль механизма на национальном уровне.

Местные органы власти должны подготовить план действий по оказанию местных водохозяйственных услуг, описывающие:

- Местные задачи и планируемые результаты, такие как уровни обслуживания и число жителей, имеющих различный доступ к водохозяйственным услугам в разных районах.
- Схемы финансирования, которые обеспечат краткосрочное и долгосрочное финансирование.
- Эффективные тарифные схемы с адекватными государственными дотациями, перекрестными субсидиями и целевыми субсидиями для бедной части населения.
- Создание условий для диалога с пользователями и коммунами по вопросам уровня оказываемых услуг, оплаты услуг и структуры тарифов.
- Планы поэтапных инвестиций - начиная с повышения эффективности и надежности существующей системы обслуживания, совместно с внедрением согласованных тарифов и субсидий.
- Развитие инвестиционных партнерств правительства, пользователей, государственных и частных операторов и финансовых организаций.
- Механизм мониторинга на местном уровне.

Все правительства должны изучить проблему и предпринять меры для увеличения потока бюджетных средств в водохозяйственный сектор, рассматривая, в частности, "узкие места" в потоке капиталов для местных субъектов, ответственных за расширение водохозяйственных услуг. Больше ответственности, полномочий и финансов необходимо передать местным органам власти и муниципалитетам, чтобы обеспечить местное финансирование, улучшенную поставку услуг и прямые связи с клиентами, а также доступ к местным рынкам капитала.

Министерства финансов должны обеспечить местным органам власти и поставщикам услуг лучший доступ к местным рынкам капитала, в качестве части процесса передачи полномочий, таким образом, снижая уровень использования займов в иностранной валюте и риски, присущие обмену валют.

Двусторонние и многосторонние финансовые агентства координируют помощь, с целью стимулирования развития местных рынков капитала, делая займы в местной валюте возможными и более привлекательными. Укрепление финансовых систем в этих странах позволяет донорам предоставлять больше ресурсов тем странам, где финансовые рынки слабые или вовсе отсутствуют, чтобы вложить капитал в их водохозяйственную инфраструктуру. Концентрация усилий МФИ и двусторонних доноров в этом направлении повысит эффективное использование имеющихся ограниченных ресурсов.

Доноры, оказывающие помощь, сами должны предпринять срочные меры для увеличения доли финансирования водохозяйственных проектов в ОПР и повышения уровня выплат водному сектору. В частности, международные доноры сами должны

устранить препятствия в своей системе финансирования, чтобы повысить уровень расходов в водном секторе.

Обязательства и мониторинг доноров должны быть сосредоточены на конечном результате, выраженного, например, цифрами увеличения численности жителей, которым обеспечен доступ к качественной питьевой воде и санитарным услугам, вместо учета затраченных на проект долларов. Местные и национальные правительства должны обеспечить прозрачность процессов мониторинга для гражданского общества и партнеров по развитию, чтобы гарантировать, что расходы эффективны и пропорциональны потребностям.

Чтобы обеспечить условия, когда наиболее бедные группы населения извлекают выгоды от их деятельности, правительства, доноры и МФО должны использовать финансовые механизмы, которые позволяют добиться этого, а именно помощь, нацеленную на достижение конкретного результата, микро-финансирование или децентрализованное финансирование.

Региональным Банкам Развития необходимо собрать информацию по вопросам использования механизмов объединения финансовых средств различными муниципалитетами, а также структурам повышения кредитоспособности и обеспечения процентных ставок, доступных для среднего уровня местных властей / операторов в странах их региона.

### ***Финансирование водохозяйственной инфраструктуры в сельскохозяйственном секторе***

Водохозяйственные организации должны предпринять значительные усилия для развития своего потенциала, включая обеспечение участия в принятии решений пользователей, полномочия, техническую помощь и организационное развитие. Переподготовка и обучение персонала - важная часть этого процесса. Стажировки и аттестация персонала, сотрудничество, объединение усилий и другие виды технической помощи, всё потенциально может сыграть свою роль.

Тенденция делегирования большей части обязанностей ассоциациям водопользователей должна сопровождаться передачей им достаточных полномочий ("голос и выбор"), позволяя им функционировать эффективно в новых условиях.

Будущие расходы национальных правительств должны быть более функциональными для того, чтобы поддержать необходимые реформы. Министерства должны изучать причины любого недофинансирования, которое имеет место, и принимать меры для устранения административных препятствий.

Внешняя помощь будет все еще необходима в этом секторе, хотя на более рациональном основании, чем в прошлом. Доноры должны быть более восприимчивыми к новым ролям при оказании помощи в ключевых направлениях, являющимися, в основном, стимулированием реформ и созданием потенциала.

Для Африки, однако, помощь в развитии водных ресурсов и инфраструктуры следует рассматривать как часть государственного финансирования, наряду с реформами институциональной структуры и помощью.

Чтобы обеспечить финансирование крупной инфраструктуры из фондов МФИ и коммерческих кредиторов, потребуются организация работ, при которой будут учтены ключевые положения отчета всемирной комиссии по плотинам. Однако, при этом необходимо избежать ненужных задержек и сложных процедур, которые ограничивают активность как общества, так и финансовых организаций и заемщиков. Необходимо провести специальное изучение опыта строительства плотин и других крупных гидротехнических проектов с участием МФИ, начиная с 2000 года.

Оплата водохозяйственных услуг пользователями является крайне незадействованным

источником средств, обладающим большим потенциалом, а также единственным устойчивым источником средств для текущей эксплуатации. Однако, агентства, предоставляющие услуги, должны в большей степени ориентироваться на нужды потребителя и обеспечивать лучшее обслуживание, если хотят реализовать этот потенциал. Больше внимание также должно быть уделено улучшению доступа к местным и иностранным рынкам сельскохозяйственных продуктов. Желательно дальнейшее изучение случаев, когда тарифная реформа в секторе орошения была успешно проведена.

Ключ к привлечению более широкого диапазона финансовых источников заключается в определении возможных рисков в этом секторе для инвесторов и кредиторов, и противодействие этим рискам с помощью финансовых структур. Совместное финансирование из различных источников возможно, с участниками, принимающими на себя соответствующую долю риска. Рекомендуется провести дальнейшее изучение последних примеров участия частного сектора (PSP) в финансировании этого сектора экономики.

Правительства, доноры и МФИ, при поддержке международных сетей и других заинтересованных сторон, должны подготовить соответствующие форумы (например, круглые столы) для привлечения местных поставщиков финансовых услуг, чтобы определить способы обеспечения микро-финансирования водохозяйственных проектов для сельского хозяйства. Правительства должны также рассмотреть воздействия текущего управления кредитными организациями и финансовым рынком на потенциальное развитие рынков микро-финансирования для указанных целей.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

**AsDB** (2004); The impact of water on the poor. ADB Operations Department Manila

**Asia Water Watch** (2005); informal communication

**Baietti A. and Raymond P.** (2005); Financing Water Supply and Sanitation Investments: Utilizing Risk Mitigation Instruments to Bridge the Financing Gap; Water supply and sanitation sector board discussion paper no 4. World Bank, Washington D.C.

**Brook, Penelope J and Alain Locussol.** "Easing tariff increases: Financing the transition to cost-covering water tariffs in Guinea". OBA Homepage, [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)

**Camdessus, Winpenny et al.** (2003); World Panel on Financing Water Infrastructure: «Financing Water for All». [www.worldwatercouncil.org](http://www.worldwatercouncil.org)

**Cleaver and Gonzales** (2002); Challenges for financing irrigation and drainage. World Bank

**Drees-Gross F., Schwartz J., Sotomayor M.A. and Bakalian A.** (2005); Output-Based Aid in Water - Lessons in implementation from a pilot in Paraguay. [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)

**Gómez-Lobo A.** "Making water affordable: Output-based consumption subsidies in Chile." OBA Book Homepage, [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)

**GPOBA** (2003); Erhardt D. and McKinley A., Designing OBA When there is an Incumbent [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)

**GPOBA** (2005); Yamamoto C. and Hunt C., Output-based aid in the Philippines - Harnessing political will to provide water services to the poor [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)

**Guasch J. Luis, Laffont J.J. and Straub S.** (2002); Renegotiation of concession contracts in Latin America; World Bank, Washington D.C.

**Hall D.** (2004); Water Finance - Discussion note, Private Services International Research Unit (PSIRU), 2004 [www.psir.org](http://www.psir.org)

**Hall D. Bayliss K. and Lobina E.** (2002); Water in Middle East and North Africa - trends in investments and privatisation [www.psir.org](http://www.psir.org)

**Ho Chi Minh City Investment Fund for Urban Development** (HIFU- 2004); Current experiences, opportunities and innovations in municipal financing in Ho chi Minh City, Vietnam

**Hollinger** (2004); Financing agricultural term investments; Agricultural Finance Revisited no.7; FAO/GTZ

**Hutton G, and Haller L.** (2004); Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level. WHO, Geneva. [www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications)

**ICLEI** (2002); Ahmedabad - Increasing resources to local government

**Institut de la gestion déléguée (IGD)**, (2005); Governance, Partnerships and Financing for essential Services - Interim working paper. [www.foudation-igd.org](http://www.foudation-igd.org)

**Japan Ministry of Foreign Affairs** (2005); Building Global Partnerships for Development: Japan's contribution to the MDG 8, Tokyo

**Kouassi Komlan E. and Fonseca C.** (2004); Micro-finance for water and sanitation in West Africa. [www.irc.nl](http://www.irc.nl)

**Moriarty, P., Butterworth, J., & van Koppen, B. Eds.** (2005); Beyond Domestic: Case studies on poverty and productive uses of water at the household level, IRC Delft [www.irc.nl](http://www.irc.nl)

**OECD DAC Secretariat** (2004); Aid for Water Supply and Sanitation [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

**Redhouse D.** (2005); Getting to the Boiling Point, Turning up the heat on Water and Sanitation; WaterAid, London [www.wateraid.org](http://www.wateraid.org)

**Slymaker T. and Newborne P.** (2004); Implementation of water supply and sanitation programmes under PRSPs; ODI/WaterAid, London, UK [www.wate-raid.org](http://www.wate-raid.org)

**Tearfund** (2004); Making every drop count: an assessment of donor progress towards the water and sanitation target. [www.tearfund.org](http://www.tearfund.org)

**Venkatachalam P.** (2005); Innovative approaches to municipal infrastructure financing - A case study on Tamil Nadu, India



**Water and Sanitation Programme** (2002); Urban water supply innovations in Cote d'Ivoire: How cross-subsidies help the poor

**Winpenny J.** (2005); Guaranteeing Development? The Impacts of Financial Guarantees; OECD Development Centre, Paris. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**World Bank** (2005); Public policy for the private sector - Private Water Projects - Private sector development vice presidency - note 297, July 2005

## ПРИЛОЖЕНИЕ I – СПИСОК ЧЛЕНОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ

### Члены рабочей группы:

**GURRIA Angel**, председатель, бывший министр финансов Мексики, назначенный генеральный секретарь ОЭСР

**AI MADANI Ahmad Mohamed Ali**, председатель Исламского Банка Развития *Заместители:*  
**BOUBACAR Amadou CISSE** и **ALLAOUI Karim**

**CONSTANTIN Myriam**, представитель мэра Парижа, отвечающий за сектор водоснабжения и санитарии, заместитель президента UCLG

**DOOMS Mirriam**, представитель мэра Тшвайна, заместитель президента UCLG, при помощи со стороны **LOTTER Lourens J.** и **PANSENGROUW Johan**

**DUFF Declan**, Директор департамента развития инфраструктуры, Международная Финансовая Корпорация

**Haruhiko KURODA**, президент Азиатского Банка Развития, *заместитель:*  
**THAPAN Arjun**

**JOST Raymond**, генеральный секретарь Международного секретариата de l'Eau  
*заместитель:* **PELLETIER Jean-Pierre**

**KABBAJ Omar**, бывший президент Африканского Банка Развития

**KOEMANS Fon**, председатель правления, "Nederlandse Waters-chapsbank N.V"

**NARAYANAN Ravi**,

*Заместитель:* **Mr. ETHERINGTON Alan**

**ODA Hideaki**, Японский Водный форум

**PAYEN Gérard**, президент "Aquafed"

**SAINT-LEZIN Jean-Jacques**, исполнительный директор "DEXIA", *заместитель:*  
**LALLEMAND-FLUCHER Marie-Alice**

**SERAGELDIN Ismail**, генеральный директор Александрийской библиотеки

**SEVERINO Jean-Michel**, генеральный директор Французского Агентства Развития

**TIBAIJUKA Anna**, исполнительный директор Агентства ООН по жилью  
*Alternate:* **Mr. WRIGHT Albert**

**VIVES Antonio**, вице-президент Межамериканского Банка Развития, заместитель менеджера по частным предприятиям и финансовым рынкам

### Консультанты по специальным вопросам:

**TENIERE-BUCHOT Pierre-Frédéric**, компания "Cercle Français de l'Eau"

**WINPENNY James**, компания "Wychwood Economic Consulting Ltd"

## Координаторы

**CATLEY-CARLSON Margaret**, председатель Глобального Водного Партнерства,  
Помощник: **Alan HALL**

**FAUCHON Loïc**, президент Всемирного Водного Совета, помощник: **Paul VAN HOFWEGEN**

**HERRERA TOLEDO Cesar**, генеральный секретарь IV Всемирного Водного Форума

## Наблюдатели и участники семинаров рабочей группы экспертов:

**BERNARD Maurice**, Французское Агентство Развития

**BORKEY Peter**, ОЭСР

**COLLET Leny**, Синдикат "Eaux d'Ile de France" (SEDIF)

**ELONG MBASSI Jean-Pierre**, Развитие Муниципального Партнерства

**FLEURET Guy**, Институт Мирового Банка

**HIDOUCI Ghazi**, компания "ACT Consultants"

**HENRY Alain**, Французское Агентство Развития

**HERY Frédérique**, компания "Veolia Waterforce"

**LEJALLE Christophe**, Программа солидарности (pS-Eau)

**LOE Mamer-Florent**, Городская община Доуала

**de MAUD'HUY Charles-Louis**, компания "Veolia Water"

**NJOROGE Kenneth**, Городской Совет Найроби

**PELLETIER Jean-Pierre**, Международный секретариат "de l'Eau"

**RIGOUZZO Luc**, Французское Агентство Развития

**TETART Jean-Marie**, институт "Gestion Déléguée" (IGD)

**TILLON Claire**, городская община Большого Лиона

**TOE Barthélémy**, город Оуагадоугоу

**VAN DER GOOT Wierke**, Европейская Водная Комиссия для стран АКТР

**Ms. YUNUSA Marriam**, Агентство ООН по жилью

## Приложение II - Список примеров проведенных мероприятий

### Вклад членов Рабочей группы экспертов:

#### **Африканский Банк Развития**

- Африканский Банк Развития и финансирование на уровне ниже национального
- Африканская Водная Комиссия
- Изучение финансовых инструментов для повышения уровня инвестиций в водохозяйственную инфраструктуру, декабрь 2005 г.
- Совместная программа инвестиций в управление водными ресурсами сельскохозяйственного сектора
- Африканский Банк Развития /Мировой Банк, МФПР, ФАО и МИУВ

#### **Азиатский Банк Развития**

- Серия документов по тематике "Вода для всех"
- Мелкомасштабные водопроводные сети: помощь местным предпринимателям в размещении капиталов, Эрве Конану, Азиатский Банк Развития, публикация "Вода для всех"

#### **Город Париж**

- Одобрение мэрией города Парижа создания международного механизма солидарности для сектора водоснабжения и санитарии

#### **Город Тшвайне**

- Винтервельдский цитрусовый проект, включающий строительство ирригационной инфраструктуры

#### **Компания "Dexia Credit Local"**

- Водохозяйственная инфраструктура в Испании: Как инновационная система "Aguas de Sevilla" открыла новую эру для инновационных методов финансирования сектора, измученного инвестиционным голодом, Rene Kassis и Энн-Laure de la Roche, компания "Dexia Credit Local"
- Проект очистка сточных вод Гааги, ФПП: инновационный подход, Мирейлл Барзззом и Энгэль Кулхаас
- Европейский водный бизнес в 2004 году, Nuove Acque: изданный издательством "Финансирование проектов", февраль 2005 г.

#### **МВФ / Муниципальный Фонд**

- Проект охраны водных ресурсов муниципалитета Тлалнепантла, Мексика - муниципальный выпуск облигаций, 2003 г.
- Город Йоханнесбург, Южная Африканская Республика - муниципальный выпуск облигаций, 2004 г.

### **Межамериканский банк развития**

- Участие частного сектора в финансировании сектора водоснабжения и санитарии в Картахене де Индиас, Колумбия
- Участие частного сектора в финансировании сектора водоснабжения и санитарии в Сальте, Арджен Тина (Аргентина)
- Анализ концессии систем водоснабжения и канализации в городе Монтерея, Колумбия, 2003 г

### **Исламский Банк Развития**

- Мероприятия Банка в водохозяйственном секторе

### **Водный Форум Японии**

- ФПП для проекта водоснабжения в Китае
- Японская ОПР для программы микро-кредитования в Бангладеш
- Структура управления и местного финансирования защиты от стихийных бедствий в Японии
- Японская ОПР для защиты от стихийных бедствий в Азии
- Страховой фонд жизни по почте Японии дает займы местным органам власти

### **Банк Водного Совета Нидерландов**

- Факторы успеха проекта самофинансирования местного управления водными ресурсами, финансируемого Банком Водного Совета Нидерландов
- Проект советов управления водными ресурсами в Суринаме, финансируется Банком Водного Совета Нидерландов
- Фактические данные по системе Семаранг, Индонезия, проект финансируемый Банком Водного Совета Нидерландов
- Водоснабжение в Восточной Индонезии – Исходная концепция и механизмы создания оборотных средств
- Объединение водоснабжения и ирригационных услуг на островах Зеленого Мыса

### **Организация "WaterAid" ("Помощь в управлении водными ресурсами")**

- Танзания - где местным советам ассигнованы только 0.11 долларов США на каждого жителя, как они планируют обеспечить безопасную питьевую воду и услуги санитарии, WaterAid, 2005 г.
- Пустой стакан - вклад Инициативы ЕС в достижение Целей Развития Тысячелетия в области водоснабжения и санитарии, WaterAid, 2005 г.

### **Агентство ООН по жилью**

- Опыт Агентства ООН по жилью в финансировании сектора водоснабжения и санитарии со стороны потребителей
- Латиноамериканский регион решает начать выполнение программы водоснабжения и санитарии в городах Латинской Америки с помощью Трастового Фонда ВиС Агентства ООН по жилью

- Проект водоснабжения "Sri Sathya Sai", Анантапур (Индия): новый подход к финансированию инвестиций для поставки питьевой воды бедным
- Создание санитарной инфраструктуры в трущобах города Пуне
- Проект Индии и USAID "FIRE-D" - улучшающий доступ к рынкам капитала через усиление работы местных органов власти и их служб
- Использование субсидий на основе финансовой помощи, нацеленной на конкретный конечный результат, в Чили
- Экономический спад в Гвинеи, проект финансовой помощи нацеленной на конкретный конечный результат.

## Приложение III - Цитаты из отчетов инновационных проектов

### ***Налоговые стимулы для мобилизации мелкомасштабных частных поставщиков воды в городе Хошимин***

Муниципалитет города Хошимин признает, что мелкие операторы водоснабжения могут внести свой вклад в расширение охвата жителей, особенно в новых пригородах и сельских районах вокруг города. В 2002 году, муниципалитет и его муниципальная компания водоснабжения подготовили нормативный документ, позволяющий облегчить процесс инвестирования средств для местных частных компаний в следующих сферах деятельности: (i) повышение продуктивности воды, (ii) повышение уровня обслуживания на территориях, которые не обслуживаются муниципальными предприятиями, (iii) реконструкция водопроводных сетей и сокращение утечек воды. Нормативный документ разработан с целью объединения усилий коммунальных служб и мелких поставщиков услуг. При этом, муниципальные службы обеспечивают техническую и административную помощь, а также содействие в приобретении материалов; а мелким поставщикам муниципалитет обеспечивает статус организаций, освобожденных от налогов. Эти правовые рамки позволяют местным частным компаниям, инвестировать средства и развить небольшие водопроводные сети в городе.

*Источник: Эрве Конан; Мелкомасштабные водопроводные сети: помощь местным предпринимателям инвестировать капитал, серия публикаций "Вода для всех; Азиатский Банк Развития.*

### ***Проект ГЧП действующего предприятия по очистке сточных вод и строительство нового в Гааге, Нидерланды, 2003 г. (Проект "Delfluent")***

Проект "Delfluent" в Гааге - первый проект ГЧП (государственно-частного партнерства) по очистке сточных вод в континентальной Европе. Проект предусматривает реконструкцию существующего предприятия по очистке сточных вод, которое должно отвечать новым экологическим европейским стандартам, а также строительство нового предприятия. После завершения, этот проект будет обслуживать 1.7 миллионов жителей. Данному проекту, стоимостью 370 миллионов Евро, журнал "Евроденьги/Финансирование проектов" присудил премию «Лучший Европейский Финансовый Проект в Водном Хозяйстве 2003 года». Согласно условиям финансирования сделки, пакет финансирования проекта в 370 миллионов Евро был составлен из кредитов банков "Dexia Credit Local" и "Rabobank International", под совместный мандат их ведущих менеджеров, и кредита Европейского Инвестиционного Банка (ЕИБ). Полный пакет займа состоит из: (i) 190 миллионов Евро, поступающих из средств основного срочного кредита<sup>2</sup>; (ii) 125 миллионов Евро, обеспечиваемых срочным кредитом ЕИБ (iii) 20 миллионов Евро из Резервного Фонда, и (iv) 43 миллионов Евро Организации Обеспечения Равенства. Проект выгоден из-за очень привлекательных сроков погашения основной суммы кредита (27 лет). Проект очистки сточных вод Гааги - третий проект ГЧП успешно заверченный в Голландии.

#### **Партнеры:**

Банк «Dexia» имеет мандат ведущего партнера всего кредитного пакета, наряду с голландским банком «Rabobank». После международного тендера, проведенного в 2001 году, проект был присужден в конце 2002 года государственной организации «Waterboard Delfland», которая несет ответственность за очистку сточных вод в Роттердаме и районах Гааги, консорциуму «Delfluent», состоящему из «Veolia Water» (40

---

<sup>2</sup> Срочный кредит – кредит, выдаваемый единой суммой на определенный срок, обычно от 1 года до 15 лет, и предполагающий периодическую уплату процентов и погашение основной суммы по заранее согласованному графику. (Примечание переводчика)

%), «Delta Water-bedrijf» (20 %), «Waterbedrijf Europort» (WBE) (20 %), Rabobank Participates II» (10 %), «Heijmans» (5 %) и «Strukton» (5 %).

*Источник: информация банка «Dexia»*

**Сделка EMASESA: использование закупки прав на "усовершенствование системы оплаты", для финансирования инвестиций в водохозяйственную инфраструктуру на безвозвратной основе<sup>3</sup>, Испания, 2003 г.**

Финансирование с целью совершенствования инфраструктуры водоснабжения и очистки сточных вод для более одного миллиона жителей в провинции Севильи структурировано как закупка компанией «EMASESA» (муниципальная компания водоснабжения столичной Севильи) права собирать с конечных пользователей "оплату за усовершенствования" ("Canon de Mejora"), что соответствует декрету, изданному региональным правительством Андалусии с конкретной целью - финансировать программу работ. Общая стоимость проекта - 100 миллионов Евро. Основное достоинство этой схемы, с точки зрения перспектив муниципальной компании водоснабжения, состоит в ее природе, представляющей собой продажу прав на безвозвратной основе, и поэтому не вызывающей никакого влияния на задолженности муниципалитета.

Партнеры:

Банк «Dexia» являлся основным партнером структурированного финансирования. Фонд FSA был его гарантом. Банк «Dexia» и корпорация «Ahorro Corporacion Financiera» провели инновационное структурированное финансирование для компании «Aguas de Sevilla». В финансировании также участвовал Европейский Инвестиционный Банк ("EIB"), а также моноклинный страховщик "Financial Security Assurance" ("FSA", дочерняя компания "Dexia"), действующий как их гарант.

*Источник: информация банка «Dexia»*

**Проектирование, строительство, эксплуатация и обслуживание ирригационной системы «Aigues del Segarra Garrigues» (ASG), Испания, 2005 г.**

Объем работ включает проектирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание вторичной ирригационной системы «Segarra Garrigues», которая будет орошать земли различных районов, окружающих муниципалитет Lérida (Lleida), в Каталонии. Эта ирригационная сеть обеспечит водоподачу для 70.000 гектаров орошаемых земель, принадлежащих более чем 20.000 фермеров.

Строительство всей ирригационной сети займет 10 - 11 лет, и будет включать, в общей сложности, приблизительно 150 подпроектов (соответствующих меньшим площадям орошения), выполнение которых будет поэтапным, при этом орошение начнется на первых освоенных площадях только в 2006 году. Общая стоимость проекта, как ожидают, составит около 1.275 миллионов долларов США/ 1.072 миллионов Евро. Полный кредитный пакет составляет около 1.050 миллионов долларов США / 884 миллионов Евро. Финансирование покрывает приблизительно 80 % проектной стоимости, соответствуя проценту работ, оплачиваемых REGSEGA (организация, принадлежащая правительству провинции, отвечающая за проект, с гарантией финансовой стабильности,

---

<sup>3</sup> Без права обращения требования на предыдущего владельца данного финансового инструмента в случае непогашения долга первоначальным должником (примечание переводчика)



обеспеченной провинцией Каталония), остальные средства, оплачиваются фермерами, получающими выгоды от реализации проекта, чьи риски не обеспечены банками.

Финансирование было структурировано как пакетное финансирование, при этом, каждый отдельный подпроект финансируется по схеме "Modelo Aleman", посредством которой банки предоставляют кредиты при гарантиях подрядчика в ходе строительства и после завершения каждого подпроекта, возмещая кредиты за счет фактической продажи дебиторской задолженности за 20-летний период за счет REGSEGA. Эта структура является вполне инновационной в том смысле, что обладает высокой степенью гибкости, которая требуется из-за большого числа проектов, финансируемых согласно схеме, и длительного периода строительства. В начале работ проектирование для всего проекта не выполняется, а имеется лишь генеральный план строительства. Далее каждый подпроект будет осуществлен согласно генеральному плану строительства, а проектирование каждого подпроекта осуществляется ASG и представляется для утверждения администрации и для обсуждения широкой общественности. Как только проектирование объекта утверждается организацией «REGSEGA», ASG переходит к выбору подрядчика, который выполнит проект, способом, который гарантирует, что каждый подрядчик (являющийся единственным исполнителем или консорциум местных подрядчиков, действующий как совместное предприятие «UTE Lleida») выполнит определенный процент строительных работ, соответствующий его доле акций в ASG.

Партнеры:

Банк «Dexia Sabadell Banco Local» был финансовым консультантом и имел мандат ведущего партнера.

Другие партнеры: FCC Construcción S.A. (24%), ACSA AGBAR Construcción S.A. (22%), Construcciones y Obras Públicas y Civiles S.A. (21 %), COPISA Construtora Pirenaica S.A. (20%), Benito Arno e Hijos S.A. (UTE LLEIDA, 5.5%), Arids Roma S.A. (UTE LLEIDA, 1.375%), Constructora de Calaf, S.A. (UTE LLEIDA, 1.375%), M. y J. Gruas S.A. (UTE LLEIDA, 1.375%), Romero Polo, S.A. (UTE LLEIDA, 1.375%), SOREA (AGBAR Group, 1 %), AQUALIA (FCC Group, 1 %).

*Примечание: UTE Lleida - СП, состоящее из нескольких местных подрядчиков. Источник: информация Dexia*

### **ГЧП при эксплуатации и модернизации системы водоснабжения в Альте Вальдарно, Италия, 2004 г. (Проект «Nuove Acque»)**

Проект «Nuove Acque», основная цель которого состоит в объединении 8000 мелких операторов в 91 организацию укрупненных операторов системы водоснабжения, разработан, основываясь на нормативной базе, созданной согласно закону Галли. Проект «Nuove Acque» включает эксплуатацию и модернизацию системы водоснабжения в районе Альте Вальдарно в Тоскане. В частности, проект обеспечивает развитие сети водоснабжения, строительство и модернизацию очистных сооружений и распределительных сетей, развитие канализационной сети и восстановление станций очистки сточных вод. Проект охватывает 37 муниципалитетов провинций Ареццо и Сиены. Общая стоимость проекта - 181 миллионов Евро.

Участие государства на уровне акционирования является моделью, которая все в большей степени используется для проектов ГЧП с многочисленными небольшими инвестициями, соответствующими концессиям. В сущности, при этом мандате сокращается стоимость тендерных предложений и обеспечивается экономия, за счет объемов единого крупного финансирования.

Финансирование состоит из 69.8 миллионов Евро, выделяемых банками «Dexia» и «MPS Banca per l'Impresa», и акций на 34.3 миллиона Евро. Ведущие банки обеспечивают

гарантии для кредита EIB со сроком погашения 17 лет в объеме 44 миллиона Евро и обеспечивают кредит со сроком погашения 17 лет в объеме 15 миллионов Евро из своих собственных средств. Оба кредита имеют период действия 7 лет, чья продолжительность отражает потребность финансировать программу срочных капиталовложений. Под кредит банка MPS, дочерние банки «Banca Monte dei Paschi di Siena» и «Banca Etruria» совместно подписывают соглашение на оборотные средства в объеме 9.4 миллионов Евро, которые обеспечат оборотный капитал. Оборотный капитал будет погашен за счет кредита EIB.

**Партнеры:**

Банк «Dexia Credior» имеет мандат ведущего партнера. Банк «MPS Banca per l'Impresa» также имеет мандат ведущего партнера и банк «BP Etruria e Lazio» является партнером.

*Источник: информация банка «Dexia»*

### **Обеспечение доступа к финансированию - проект водосбережения муниципалитета Тлалнепантла, Мексика**

Проблемы и решения: основными достижениями муниципалитета Тлалнепантлы де Баз и его муниципальной компании, осуществляющей водоснабжение (OPDM), были: обеспечение доступа к долгосрочному финансированию при разумных процентных ставках, которое повысило их возможности финансирования; и уменьшение валютного риска при финансировании строительства станции первичной очистки сточных вод и установки рециркуляции на территории Мехико. Рассматривался также вопрос разработки структуры финансирования, которая не полагалась бы на федеральные трансферты, и все же была бы достаточно привлекательной, чтобы обеспечить доверие инвесторов, обеспечивающих инвестиции на длительный срок.

**Предпринятые действия:**

Для финансирования проекта на местном рынке капитала, частный мексиканский трастовый фонд выпустил 10-летние муниципальные облигации под доходы при гарантии муниципалитета Тлалнепантлы де Баз и его муниципальной компании, осуществляющей водоснабжение (OPDM). МФК, работающая совместно с банком «Dexia Credit Local», как со-гарант, обеспечил частичную гарантию кредита в мексиканских песо. Частичная гарантия кредита обеспечила муниципалитету Тлалнепантлы де Баз и его муниципальной компании доступ к финансированию при относительно низкой стоимости обслуживания и на более длительный срок, поскольку облигации были оценены согласно национальной градации Мууди AAA, то есть на два пункта выше, по сравнению с рейтингом облигаций муниципалитета.

**Воздействия и результаты:**

При частичной гарантии, как организация "Standard and Poors", так и "Moody's Mexico" оценили облигации согласно национальной градации Мууди AAA, то есть выше на два пункта по сравнению с рейтингом облигаций муниципалитета. Восемь национальных финансовых инвесторов подписались на облигации в полном объеме. Что еще более важно, структура, внедрившая новую модель муниципального финансирования, которая может снова использоваться в будущем, финансируется из доходов муниципалитета или муниципальной организацией, а не федеральными трансфертами.

Кроме того, выпуск облигаций внес свой вклад в дальнейшее развитие внутренних рынков капитала в Мексике и обеспечил разнообразие долгосрочных инвестиций, за счет местных финансовых инвесторов.

**Анализ контекста:**

Тлалнепантла де Баз, является муниципалитетом с 800.000 жителями в предместьях Мехико. Традиционная структура финансирования обычно использовалась для финансирования государственных и муниципальных инфраструктурных проектов в Мексике - когда банки давали займы местным субъектам согласно соглашению между центральным правительством и местными органами власти. В случае неплатежа, банки обращались за помощью к центральному правительству для оплаты всех сумм, за вычетом соответствующих долговых выплат государства или перераспределения федеральных трансфертов.

#### Сводка: сроки и условия

Сумма	95.9 млн. песо (около 9.1 млн. дол. США)
Валюта	Мексиканские песо
Дата подписания	июнь 2003 г.
Срок погашения	10 лет, с продлением на год
Выплата процентов	UDIS+5.5%, выплата каждые полгода
Основная сумма	начиная с 1 по 10 год равными полугодовыми суммами
Рейтинг	AAA согласно "Standard and Poors and "Moody's Mexico"
Поручители	МФК и "Dexia" гарантируют оплату ОС и процентов
Сумма поручительства	90% оставшейся основной суммы и процентов до 8.2 млн. дол. США

Структура, принятая в Тлалнепантле де Баз отличается от этого традиционного подхода, при которой используются собственные доходы муниципальной водной компании, чтобы обслужить долг, а также используется сочетание этой структуры и усиление кредита для достижения уровня оценки AAA.

Интенсивное взаимодействие с местными властями, особенно с CNBV (Национальная Комиссия по Банковскому Бизнесу и Ценным Бумагам - Мексиканская Комиссия по Ценным Бумагам и Биржам), было ключевым фактором успеха этого мероприятия. При поддержке МФК, "Dexia" и "Protogo" (консультант по финансам) успешно осуществлялось взаимодействие с агентствами оценки, также проведение рекламных акций, включая несколько презентаций для большого пула заинтересованных инвесторов, включая пенсионные фонды, страховые компании и инвестиционные банки.

Рассматривая техническую сторону этого примера, можно отметить, что здесь впервые были построены сооружения для очистки сточных вод муниципальной компанией, и впервые Группа Мирового Банка профинансировала муниципальный проект без гарантий правительства, МФК использовала ресурсы трастового фонда, чтобы помочь муниципалитету нанять компанию "Halcrow Ltd" в качестве независимого технического и экологического консультанта для разработки рекомендаций и помощи OPDM для успешного выполнения проекта.

Тиражирование результатов:

Банки положительно отреагировали на сделку в Тлалнепантлы, обеспечив финансирование с более длительным сроком погашения займа, что лучше соответствует характеру долгосрочных инвестиций в инфраструктуру, которые осуществляют муниципалитеты. Другие подобные муниципальные работы, финансируемые за счет местных налогов и сборов, активно рассматриваются. Также был проявлен интерес к участию небанковских финансовых посредников в финансировании муниципалитетов. В октябре 2005 года муниципалитет погасил облигации, чтобы иметь большую гибкость в

плане будущего финансирования своих потребностей. Строительство очистных сооружений завершено на девяносто пять процентов.

Источник: МФК, Вашингтон, округ Колумбия

### **Обеспечение доступа к финансированию - город Йоханнесбург, Южно-Африканская Республика**

Первопричиной поиска инновационных подходов была потребность в более совершенном финансировании долгосрочных планов капиталовложений города, концентрирующихся на водоснабжении, обслуживании городских улиц и распределении электроэнергии, в частности, обеспечении базовых услуг бедным.

Отсутствие доступа к источникам финансирования, в сочетании со слиянием бедной и относительно богатой частей города после ликвидации апартеида, привело к невыполнению услуг, задержкам в обслуживании и отставанию развития инфраструктуры от роста населения. При огромных потребностях в инвестициях, администрации города необходимо было найти новые источники финансирования, а также обеспечить соответствие условий финансирования срокам службы финансируемых объектов.

Для того чтобы разносторонне развивать источники финансирования города и увеличить сроки погашения займов, обеспечивая соответствие срокам службы финансируемых объектов, был подготовлен выпуск долгосрочных муниципальных облигаций. Облигации позволили городской администрации выйти на рынок институциональных инвесторов, который стал альтернативным источником финансирования. Использование частичной гарантии кредита, обеспеченной МФК (международный рейтинг AAA) и Банком Развития Южной Африки (БРЮА) (местный рейтинг AAA), подняло рейтинг кредитоспособности облигаций на три пункта до AA-/zaf и позволило увеличить срок погашения облигаций до 12 лет.

Сводка: сроки и условия	
Сумма	1.000.000.000 рейсов (около 153 млн. дол. США)
Валюта	Южно-Африканские рейсы
Дата выпуска	23 июня 2004 г.
Срок погашения	12 лет
Серии	1
Оплата процентов	11.90%, полугодовые выплаты
Основная сумма	Шесть равных полугодовых платежей за последние 3 года
Рейтинг	AA-/zaf по рейтингу "Fitch"
Поручители	Основная сумма и проценты до 40% неоплаченной суммы, распределенные между МФК и БРЮА на несовместной базе

МФК помогала в структурировании сделки и обеспечила повышение кредитоспособности в форме частичной гарантии кредита, составляющей 40 % неоплаченной основной суммы, на равных паях с БРЮА на нескольких, но не объединенных основаниях. Гарантия может использоваться, чтобы возместить в полном объеме основную сумму займа и проценты,

которые следует выплачивать держателям облигаций на любую запланированную дату оплаты (согласно ограничениям гарантии).

Частичные гарантии кредита, обеспеченные МФК / БРЮА, подняли рейтинг кредитоспособности облигаций до уровня AA-zaf, что позволило городу увеличить срок погашения облигаций до 12 лет. Обращение с предложением к институциональным инвесторам дало хорошие результаты, поскольку подписка на облигации превысила начальную стоимость облигаций в 2.3 раза, на 150 - 200 пунктов по сравнению с эталонными правительственными облигациями. Превышение подписки по сравнению с намеченной суммой стало результатом переоценки, которая обеспечила их окончательное распространение на 164 пункта выше эталона, что отражает серьезное одобрение рынком структуры, поддержанной кредитом.

Долгосрочные облигации города Йоханнесбург создали новый класс активов в Южной Африке и установили точку отсчета для необеспеченного долгосрочного муниципального долга. Это был первый выпуск структурированных муниципальных облигаций в Южной Африке и самых долгосрочных муниципальных облигаций, когда-либо выпущенных здесь.

Конституционные реформы в Южной Африке создали необходимые правовые рамки для муниципального управления и финансирования, включая предсказуемые уровни межправительственных трансфертов, запрещение на гарантии центрального правительства в отношении муниципальных заимствований и четкую структуру для решения проблем, связанных со скудностью муниципальных финансов.

Город Йоханнесбург, самый крупный город в Южной Африке с населением 3.2 миллиона человек - главный деловой центр страны, обеспечивает более 16 % валового внутреннего продукта. Интеграция столичного Йоханнесбурга с окружающими общинами в 90-ых годах прошлого столетия позволила расширить сферу предоставления услуг на территории, прежде не имевшие необходимую инфраструктуру, что увеличило нагрузку на муниципальные финансы и привело к низкому уровню капиталовложений, а также к отставанию в развитии сферы услуг и ненадлежащему обслуживанию инфраструктуры.

В настоящее время город обеспечивает весь диапазон муниципальных услуг, от электроснабжения до мероприятия по сбору, переработке, вторичному использованию мусора или отходов производства. Городские доходы обеспечиваются, прежде всего, за счет тарифов на электроэнергию, воду и канализацию, налогов на собственность и налогов на бизнес. Город имеет сбалансированный бюджет.

В апреле 2005 года, город начал выпуск своих первых облигаций в рамках программы "Среднесрочное коммунальное развитие", новая программа была разработана, чтобы обеспечить кредитные инструменты, удовлетворить потребности капиталовложений и ликвидировать отставание в развитии инфраструктуры. Облигации, на общую сумму 700 миллионов рейсов, были запущены в оборот на восьмилетний период, с датой погашения - 2013 год. Это предложение расширяет возможности города выпустить облигации без повышения уровня доверия. Оно является первым в ряду предложений, направленных на повышение емкости местного рынка капитала до 6 миллиардов рейсов в течение последующих пяти лет. Демонстрируя хороший уровень доверия инвесторов, выпуск превысил в 3.8 раз подписку и превысил на 154 пункта эталонный уровень в 157 рейсов.

Как показали эти предложения, рынок инвестиций положительно отреагировал на муниципальные облигации в Южной Африке, которые были укреплены поддержкой институциональных инвесторов. Формы укрепления доверия, аналогичные предоставленным МФК в 2004 году, должны обеспечиваться появлением консорциумов местных банков при конкурентоспособных ценах, которые учитывают возможную стоимость, включая все капиталы, получаемые местными муниципалитетами. Альтернативно, банковский рынок мог бы отреагировать на долгосрочное развитие муниципалитетов, финансируя потребности при продлении сроков погашения их

предложений.

*Источник: МФК, Вашингтон, округ Колумбия*

### **Участие частного сектора в услугах по водоснабжению и санитарии в Картахене де Индиас, Колумбия**

В 1994 году новый закон позволил привлекать частный сектор к оказанию услуг по поставке воды и санитарии в Колумбии. Столкнувшись с кризисом водохозяйственного сектора, муниципалитет Картахены де Индиас решил в 1994 году создать смешанную компанию с участием государства и частного сектора. Контракт на 26-летнюю концессию был подписан между муниципалитетом и компанией "Aguas de Barcelona". Была создана новая компания "ACUACAR" (Aguas de Cartagena) со следующим пакетом акций: муниципалитет Картахены - 50 % (что требует закон 1994 года), "Aguas de Barcelona" - 45.9 % и местные частные инвесторы - 4.1 %. Проект получил техническую и финансовую поддержку Мирового Банка и МАБР. Между 1995 и 2002 годами, качество и охват услуг были улучшены, а финансовое здоровье полуакционерного общества было восстановлено.

Процесс децентрализации, прошедший при благожелательном партнерстве, облегчил принятие муниципальными властями нормативов, подготовленных Комиссией по Водоснабжению и Санитарии, в частности нормативы ценообразования. Решение об участии частного сектора в услугах по водоснабжению и санитарии было принято из-за кризиса сектора и из-за неспособности администрации Картахены обеспечить необходимые финансовые ресурсы. Участие частного сектора натолкнулось на оппозицию вновь избранной администрации, что привело к повторным переговорам и задержкам. Такая оппозиция часто возникает при попытках задействовать в сфере услуг частный сектор. Взаимоотношения концессионеров и администрации необходимо тщательно планировать, чтобы гарантировать, что концессионер выполнит свои обязательства в отношении инвестиций и что воздействия новых инвестиций на государственный бюджет будут минимальными. Доля администрации в прибылях компании обеспечивает элемент стабильности участия ГЧП. Политическая и организационная поддержка вносит свой вклад в стабильность системы.

*Источник: Межамериканский Банк Развития*

### **Участие частного сектора в предоставлении услуг по водоснабжению и санитарии в Сальте, Аргентина**

В 1998 году, после реформы водохозяйственного сектора, провинциальное правительство Сальты (Аргентина) продало 90 % акций своей компании "Aguas de Salta" аргентинской строительной фирме "NECON S.A.", и подписало контракт на 30-летнюю концессию на поставку услуг водоснабжения и санитарии 43 муниципалитетам в городских и сельских районах, которые до этого обслуживала "Aguas de Salta" (муниципальные отделы или кооперативного типа организации обеспечивают услуги остальной части населения). Тендерное предложение фирмы "NECON S.A." включало план инвестиций и работ на общую сумму 97 миллионов долларов США в течение первых 15 лет концессии. Концессионер начал индивидуальный процесс переговоров с муниципалитетами, которые находились вне площади текущего обслуживания. Система прямых субсидий для потребителей с низкими доходами была реализована. Соглашение о концессии устанавливает, что администрация области должна принять ответственность за оплату счетов бедных клиентов. Провинциальное агентство ENRESP (Регулирующее агентство коммунального обслуживания, отдельное юридическое лицо) несет ответственность за гарантированное качество услуг в узаконенной и универсальной манере, в соответствии с утвержденными тарифами для пользователей, и обеспечивая защиту окружающей среды.

Расширение сферы услуг было одной из приоритетных целей реформы. Регулирующее агентство помогло гарантировать направление инвестиций на расширение сферы водохозяйственных услуг, обеспечив повышение уровня охвата с 76 % в 1998 году до 95 % в 2002 году; а провинциальное правительство выполняло работы по расширению сферы услуг, используя средства своего собственного бюджета. Гибкость соглашения, особенно в части "нерентабельных общин", способствовала развитию концессии. Концессионное соглашение устанавливает, что там, где невозможно получить прибыль за счет предоставления услуг, концессионер может предложить альтернативные варианты поставки услуг регулирующему агентству, но ни в коем случае не может их прекратить. Однако, положение о "нерентабельных общинах" не было реализовано, так как концессионер и регулирующее агентство не договорились, как это сделать. Концессионное соглашение обеспечивает условия для повторных переговоров (чтобы договориться о новых областях концессии) и повышения гибкости соглашения, чтобы, в свою очередь, предотвратить деструктивные повторные переговоры. Концессия развивается как партнерство между юридическим лицом, предоставляющим концессию, и концессионером. Прямые отношения между концессионером и муниципальными властями были ключевым фактором успеха концессии (добровольное объединение 50 муниципалитетов региона).

Концессионная шкала цен никогда не выдерживается, и текущая система, рассматривается как временная. Шкала цен с многочисленными неявными перекрестными субсидиями не стимулирует клиентов, а юридическое лицо, выдающее концессию, сокращать потери. Хотя оригинальная система субсидий была спланирована, как способ обеспечения компенсаций концессионеру за низкие уровни сбора оплаты, она стала системой прямых субсидий спроса. Система субсидий может прекратить свое существование из-за собственных ошибок, которые повышают объем субсидий государства (87 % из тех, кто в настоящее время получает субсидии, не должны, теоретически, получать их). Социальное восприятие участия частного сектора в поставке коммунальных услуг требует постоянной работы юридического лица, выдающего концессию, и концессионера с общинами и клиентами, а также с гражданским обществом в целом. В Сальте, регулирующее агентство взаимодействует с общинами с помощью гибких механизмов для работы с жалобами клиентов и улаживания споров.

Создание межсекторного регулирующего агентства в регионе Сальты выглядит хорошо спланированным (общие людские ресурсы, унифицированные критерии, независимость друг от друга концессионеров и правительства).

*Источник: Межамериканский Банк Развития*

### ***Анализ концессии водоснабжения и системы канализации в городе Монтерия, Колумбия, 2003 год***

В 1994 году новое законодательство позволило частному сектору подключиться к поставкам услуг водоснабжения и санитарии в Колумбии. Подписание контракта на концессию в Монтерии было особенно долгим и трудным процессом (более 3 лет: 1996 – 2000 гг.). Контракт на концессию не был инициативой муниципалитета Монтерии для решения проблем водоснабжения, но правительство, и многосторонние агентства инициировали участие частных операторов и обнаружили, что работы в Монтерии представляют собой хорошую возможность для реализации экспериментального проекта. Консорциуму компаний FFC (Испания) и «Veolia-Water» (Франция) был присужден 20-летний контракт на концессию в 1999 году. Компания «PROACTIVA de Aguas de Monteria» была сформирована, чтобы управлять концессией. Коммерческие и эксплуатационные риски, связанные с обменным курсом валют и со строительством проекта покрываются держателем концессии, а государство приняло на себя обязательство по покрытию рисков, связанных с неуверенностью в тарифах и в вопросах разработки регулирующих нормативов, а также риск не окупаемости вкладов партнеров - "муниципалитетов" или национального правительства. В сфере водоснабжения число

пользователей выросло с 30.000 до 46.000 человек за первые 3 года концессии, превзойдя число новых подключений к сети, предусмотренных в контракте. Охват территории канализационными сетями вырос с 27 до 40 процентов. Держатель концессии также предпринял действия по сокращению потерь воды из-за утечек и мошенничества. В течение первых месяцев концессии были напряженные отношения между держателем концессии и общиной, потому что внезапное повышение оплаты было применено прежде, чем сообщество почувствовало улучшение обслуживания. Этот факт поставил на грань срыва дальнейшее развитие концессии.

Однако другие факторы сыграли позитивную роль. Участники тендера обязаны были иметь опыт эксплуатации систем водоснабжения и канализации и хорошую репутацию (проигрыш в Монтерии мог означать потерю крупного рынка). Контракт содержал требования к политике и санкциям, а также условия завершения контракта по причинам, относящимся к держателю концессии. Требование низкой стоимости акций поощряло участие большего числа претендентов. Планы инвестиций были гибкими, и держатель концессии был свободен в выборе цели обслуживания при имеющихся ресурсах. Хотя информация была недостаточной для держателя концессии (поверхностная техническая оценка, неполный анализ требований и готовности платить), долгосрочный контракт (20 лет) позволял мобилизовать большие объемы капитала для улучшения и расширения охвата услуг в первые годы концессии. Гибкие институциональные условия: корректировки контракта предотвратили преждевременное завершение контракта. Держатель концессии и контролирующая фирма (агентство, ответственное за надзор выполнения контракта) имели общий интерес в получении одобрения населения и выполнении условий контракта. Местный орган власти не был вовлечен в процесс концессии. Национальное правительство обеспечило подготовку многих необходимых нормативных и юридических документов. Каждая процедура тендера была обнародована и обсуждалась не только с контролирующей фирмой, но также на политическом уровне и на публичных семинарах в городе Монтерии.

В будущем необходимо устранить некоторые отрицательные моменты. Муниципалитет должен делегировать держателю концессии работы, связанные с приобретением собственности на землю и переселением людей, в случае необходимости. Информационный голод в течение стадии подготовки контракта может привести к преждевременному завершению контракта. Муниципалитет должен быть поддержан в вопросах подготовки процессов участия частного сектора в оказании услуг.

В заключении следует отметить, что проект Монтерии высветил огромные операционные издержки, присущие структурированию проектов для участия частного сектора в муниципальных услугах. Подготовка хорошо-структурированного контракта, аналогичного реализованному в Монтерии, невозможна на муниципальном уровне. Поддержка национального правительства необходима для разработки экспериментальной модели и капитализации опыта. В больших городах, такая организация, если она хорошо структурирована, может обеспечить качественное решение проблем оказания услуг санитарии. Институциональные механизмы должны быть развиты, основываясь на капитализируемом опыте.

*Источник: Межамериканский Банк Развития*

### **Помощь Японского Банка Международного Развития программе микрокредитования в Китае**

Японский Банк Международного Развития (ЯБР) предоставил заём на сумму 2.986 миллиона иен Республике Китай, который должен быть выплачен местному банку «Grameen», институт микро-финансирования, с гарантией Президента Китая для предоставления кредитов сельским заемщикам для строительства или ремонта домов, скважин водоснабжения, санитарных сооружений или для капитальных закупок. Согласно этой схеме создаются группы заемщиков, ответственные за рефинансирование кредитов



их членами. Только после того, как один из членов группы погасит кредит, следующему члену разрешают получить индивидуальный кредит. Норма погашения кредита в рамках проекта действительно высока.

Инновационная система сбора средств погашения кредитов, которая использует силу воздействия со стороны членов группы, стимулирует людей погашать кредиты и гарантирует успех схемы. Возможность обеспечения доходов наличных средств, помимо доходов только от традиционного занятия сельским хозяйством, являются необходимым компонентом.

Более часто мы имеем дело с успешными примерами при участии в проектах образованных бенефициариев, в то же время 94 % клиентов являются женщинами, но наличие взрослой мужской рабочей силы в домохозяйстве является основным фактором успеха. Организация микро-кредитования должна работать как организация, получающая прибыль, и не как организация милосердия.

Схема микро-финансирования банка «Grameen» была реализована в 34 странах, что доказывает её потенциал воспроизводства. Чтобы удовлетворять спрос на микро-кредиты и гарантировать применимость этой схемы, банк «Grameen» начал программу обучения для специалистов микро-кредитования (диалоговая программа).

Завышенные требования системы могут подвергнуть риску успешное погашение займа и эффективность проектов кредитования.

Капитал, обеспеченный агентствами развития или банками развития, может быть объединен с частным финансированием.

*Источник: Водный Форум Японии*

### **Структура управления чрезвычайными ситуациями в Японии и местное финансирование**

В 2005 году японское Правительство объявило, что обеспечит более 2.5 миллионов долларов США в последующие 5 лет для борьбы с последствиями чрезвычайных ситуаций в Азии и Африке, из которых 1.5 миллионов долларов США составляет грантовая помощь. Япония помогает своим муниципалитетам в координировании и структурировании проектов по предотвращению катастрофических последствий стихийных бедствий, которые осуществляются в развивающихся странах. ЯБМР (Японский Банк Международного Развития) сотрудничал с муниципалитетами в Японии по вопросам практической помощи на местах, которую просят оказать местные органы власти в развивающихся странах. ЯАМС (Японское Агентство Международного Сотрудничества) обеспечивает техническое обучение, организуя семинары с посещением действующих предприятий в Японии для муниципальных технических работников сектора водоснабжения и санитарии. Методы управления сектором водоснабжения и санитарии были основным направлением обучения.

Прямая помощь местным муниципалитетам предпочтительна, так как передача знаний и технологий осуществляется при практических работах в условиях, где трудиться стажер. Техническое сотрудничество, при котором направляются эксперты, чтобы обеспечить техническое руководство, оказывается весьма эффективным.

Несколько проектов контроля паводков были осуществлены в различных регионах Филиппин, Бангладеш и Индонезии.

*Источник: Водный Форум Японии*

## ***ГЧП в проектах водоснабжения Китая***

При строительстве новых очистных сооружений и водопроводных систем города Чэнду, Китай, общей стоимостью 107.6 миллионов долларов США, АБР предоставил заем на сумму 26.5 миллионов долларов США и помощь в структурировании проекта и мобилизации дополнительных средств; а Европейский Инвестиционный Банк (ЕИБ) выдал заем на сумму 26.5 миллионов долларов США муниципалитету города. Оставшиеся 21.5 миллионов долларов США были обеспечены за счет коммерческих займов. Контракт с Банком Токио был подписан муниципалитетом и консорциумом CGE ("Veolia-Water" Франция и корпорация "Magubeni", Япония). Это первый проект в Китае, который осуществляется за счет муниципального обеспечения рисков кредита без гарантии национального правительства. Таким образом, муниципалитет гарантировал, что закупит оптовые объемы обработанной воды, уменьшая риски инвесторов, связанные с местной конкуренцией и неуверенностью в будущем спросе. Проект был утвержден в 1999 году и введен в эксплуатацию в 2002 году. Иностранные инвесторы начали получать прибыль с 2003 года.

Увеличение числа со-инвесторов, чтобы собрать больше финансовых средств, является одним из вариантов увеличения инвестиционного пула, но это усложняет структуру управления.

Финансовая схема проекта получила международные признания из-за ее инновационной схемы финансирования, которая предоставляет возможность международным кредиторам вкладывать их капиталы в долгосрочный проект предприятий коммунального обслуживания с высокими инвестиционными рисками, при прямом партнерстве с муниципалитетом.

Наконец, обмен информацией, эффективная связь и обеспечение доверия между заинтересованными сторонами при четком и тщательном планировании - предпосылка для успешного ГЧП. Необходимо обеспечить прозрачность процедур при проведении тендера. Положительные и отрицательные воздействия должны быть исследованы заранее и поняты всеми участниками проекта, обеспечивая его успешное выполнение. Точки соприкосновения должны быть идентифицированы для обеспечения сбалансированности различных интересов.

*Источник: Водный Форум Японии*

### ***Факторы успеха самофинансирования местного управления водными ресурсами при участии Банка Водных Правлений Нидерландов***

В Нидерландах, управление водными ресурсами осуществляется Водными Правлениями, которые иногда объединяются в региональные союзы, представленные на национальном уровне Союзом Водных Правлений. После Второй Мировой войны и наводнения 1953 года, эти организации решали вопросы восстановления дамб и насосных станций, которые были разрушены или плохо обслуживались. Средства от налогов или сборов не были достаточными, а банки испытывали послевоенную нехватку капитала. Большинство правлений испытывало недостаток в финансовой экспертизе для решения этой проблемы или поиска альтернативных решений. Союз Водных Правлений выполнял только роль посредника между Водными Правлениями и инвесторами, в связи с чем было решено передать функции защиты финансовых интересов Водных Правлений отдельному юридическому лицу. Водные Правления, которые являются организациями государственного сектора, решили создать компанию, действующую в рамках законодательства для частного сектора, "Nederlandse Watershapsbank N.V." (или Банк Водных Правлений Нидерландов), став её акционерами. Поскольку Водные Правления рассматриваются как свободные от кредитных рисков, Банку было обеспечено реальное доверие и краткосрочное финансирование коммерческих банков.

Сегодня, НБВП имеют международную репутацию чрезвычайно кредитоспособного банка (оценка кредитоспособности AAA по стандарту "Pours & Moody's). НБВП попросили проконсультировать венгерский Союз Водных Правлений в период 1992-1996 гг. по вопросам создания его собственного финансового учреждения, используя голландскую модель. Но проект не был реализован, вероятно, из-за местных особенностей Водных Правлений и налогового режима, который не был должным образом структурирован.

*Источник: NWB*

### ***Польдерные системы в городе Семаранг, Индонезия***

В июне 2001 года, правительства Нидерландов и Индонезии подписали Меморандум о Взаимопонимании на период 2002-2005 гг. Тогда же был идентифицирован проект, направленный на решение проблем, связанных с наводнениями в прибрежном городе Семаранг. Перспективы определялись тем, что инвестиции в инфраструктуру будут профинансированы Мировым Банком, в то время как другие мероприятия, типа создания организаций с опорой на общины, должны выполняться индонезийскими и голландскими партнерами. Цель проекта заключалась в укреплении местного управления водными ресурсами, создавая своего рода Союз Водных Правлений в Индонезии, а именно Управление Польдерами, которое (частично) финансируется самим населением. Территория пилотного проекта (провинция Бангер) была определена в 2004 году.

Вехами этого проекта являются: первый орган управления польдерной системы в Индонезии, избираемый с участием населения, создание управления польдерами пилотной территории, которое демонстрирует, что решение о строительстве польдеров обеспечивает защиту от наводнений в пределах города.

*Источник: NWB*

### ***Регион ЛАК решает начать реализацию программы водоснабжения и санитарии в городах ЛАК за счет финансирования Трастового Фонда ВиС Агентства ООН по жилью***

По аналогии с подобными программами в Азии и Африке ("Вода для Африканских Городов" и "Вода для Азиатских Городских"), государства Латинской Америки и островные государства Карибского моря (ЛАК) решили разработать программу "Вода для городов ЛАК" при финансировании Трастового Фонда ВиС Агентства ООН по жилью.

На подготовительном совещании IV Всемирного Водного Форума, участники обсуждали четыре темы форума: управление водным сектором, укрепление институционального потенциала, стоимость воды и подходы, с участием общественности.

Участники единодушно подтвердили необходимость подготовки программы водоснабжения и санитарии (ВиС) для городов государств Латинской Америки и островных государств Карибского моря.

Было решено, что так как большинство жителей региона живет и будет жить в городах, такая программа будет иметь значительное воздействие на достижение ЦРТ в области ВиС в этой части мира.

Для продвижения этого процесса, участники рекомендовали создать целевые программы ВиС в городах ЛАК с участием Трастового Фонда ВиС Агентства ООН по жилью. Кроме того, они рекомендовали развить стратегическое партнерство между Агентством ООН по жилью и МАБР (Межамериканский Банк Развития) с целью облегчения поступления инвестиций в сектор ВиС.

*Источник: Агентство ООН по жилью*

### **Республика Кабо-Верде - увязка водоснабжения и ирригационных услуг**

Продуктивное использование "коммунальной" воды может обеспечить более стабильное финансирование. Водопользователи домохозяйств, вероятно, будут в состоянии и пожелают платить за водоснабжение, если они выращивают сады или содержат домашний скот, потребляя воду также для обычных домашних нужд.

В марте 2005 года, МСК провело исследование с целью оценки финансовой устойчивости систем водоснабжения, обслуживаемых пятью муниципальными автономными компаниями водоснабжения и санитарии на острове Сантьяго в Республике Кабо-Верде. Несколько систем скважин используются здесь для снабжения водой коммунальных потребителей, а также орошаемого земледелия вокруг городов, и компании водоснабжения обеспечивают водой обоих пользователей. Однако компании водоснабжения не могут собрать в полном объеме плату за воду, чтобы покрыть затраты, и в настоящее время они сталкиваются с серьезными проблемами финансовой устойчивости. Главная причина создавшейся ситуации - субсидированный тариф для поливной воды, который намного ниже, чем издержки производства компании водоснабжения. Кроме того, компании водоснабжения сталкиваются с дополнительной проблемой: децентрализованные правительственные учреждения имеют большие неуплаченные долги в результате деятельности компаний водоснабжения.

Тарифы для ирригации - максимальный 15 эскудо/м<sup>3</sup> (0.17 доллара США) для традиционного орошения и 8 эскудо/м<sup>3</sup> (0.09 доллара США) для фермеров, использующих капельное орошение. Эти тарифы установлены министерством сельского хозяйства, чтобы стимулировать сельскохозяйственное производство и находятся вне прямого контроля компаний водоснабжения.

Однако, средняя стоимость поставки 1 м<sup>3</sup> компаниям водоснабжения намного выше: от 37 эскудо/м<sup>3</sup> до 110 эскудо/м<sup>3</sup> (0.42 и 1.24 доллара США, соответственно). Разницу оплачивают потребители питьевой воды. Бремя оплаты ложится непропорционально на тех, кто оплачивает завышенные цены 1 м<sup>3</sup>: бедные потребители, которые используют воду, привозимую водовозами или из фонтанов. Практически, самые бедные жители городов субсидируют низкую стоимость воды для орошения. Но компании водоснабжения не имеют достаточного количества потребителей питьевой воды, чтобы закрыть эту "прореху" в их счетах, созданных продажей воды для орошения. Каждый месяц финансовый дефицит компаний водоснабжения растет. Как показывают социологические исследования, небольшие города с самым высоким процентом чрезвычайно бедного населения (где доход - меньше чем 2.403 эскудо (27 доллара США) на душу в месяц), окружены самыми крупными орошаемыми угодьями. В некоторых случаях, минимальный тариф коммунального водоснабжения достигает 21 % доходов самых бедных жителей.

В этом случае, из-за существующей системы тарифов, использование воды для ирригации при многоцелевой системе водоснабжения приводит к серьезным проблемам неравенства и финансовой устойчивости, что угрожает подорвать всю систему.

*Источник: "Moriarty, P.etal", 2005 г. через NWB*

### **Проект водоснабжения "Sri Sathya Sai" Анантапур (Индия): новый подход к финансированию инвестиций для поставки питьевой воды бедным**

Район Анантапур в индийском штате Андхра Прадеш - второй по засушливости район страны. Хронический дефицит воды неблагоприятно сказывается на продовольственной безопасности и доходах населения, особенно сельских бедняков. Кроме того, присутствие фтора в грунтовых водах, которые пьет население, угрожает здоровью людей в этом районе. Реагируя на просьбы населения, уникальное государственно-

частное партнерство было создано в 1995 году по инициативе некоммерческого частного трастового фонда "Sri Sathya Sai". Трастовый фонд предоставил средства (приблизительно 69 миллионов долларов, поступивших за счет взносов общин), которые были необходимы для выполнения этого крупного проекта. Трастовый фонд начал выполнение проекта питьевого водоснабжения "Sri Sathya Sai", осуществляемый через партнерство **самого фонда**, общественных организаций, выступающих в качестве финансирующих и координирующих агентств проекта, правительства штата Андхра Прадеш, обеспечивающего административную и техническую поддержку, организации профессионального частного сектора для фактического выполнения, и самих бенефициариев проекта, для их поддержки и вклада физического труда.

Проект обеспечил 731 деревню и 3 города в районе Анантапур (1 миллион жителей) очищенной питьевой водой. После завершения, проект был передан трастовым фондом властям штата, которые приняли на себя ответственность за его обслуживание, эксплуатацию и управление в партнерстве с низовыми демократическими институтами. Проект представляет собой инновационную модель партнерства государства, частного сектора и жителей. Ключевым фактором этого партнерства является редкая мотивация, генерированная трастовым фондом у партнеров. Даже после шестилетней эксплуатации, проведенное исследование выявило редкое чувство ответственности всех партнеров. Устойчивость схемы базируется, вероятно, на повышенном чувстве собственности общины и на создании государственной службы эксплуатации в 1997 году для управления и обслуживания системы властями штата. После завершения проекта Анантапур, трастовый фонд "Sri Sathya Sai" осуществил аналогичные проекты в двух других засушливых районах штата Андхра Прадеш и проект в Ченнаи (штат Тамил Наду). Выполнение подобных проектов идет полным ходом также в Сальвадоре и Мали.

*Источник: Агентство ООН по жилью*

### **Объединенное водоснабжение в Восточной Индонезии - концепция и механизмы обеспечения оборотных средств**

Компания питьевого водоснабжения провинции Дренте (WMD), которая принадлежит провинциальному правительству Дренте и 11 муниципалитетам в Нидерландах и организованная как некоммерческая организация, подготовила 12 контрактов по созданию совместных предприятий с 12 местными органами власти в Восточной Индонезии.

Цель этого мероприятия - преобразование существующих служб водоснабжения за 15-летний период в автономные и материально жизнеспособные предприятия. Для этого, WMD создает совместные предприятия с каждым муниципалитетом, которым они помогают. Создана компания с ограниченной ответственностью на 51 % принадлежащая WMD, и на 49 % местному правительству. Основной задачей является улучшение сервиса, эксплуатации систем и финансового управления. В конце 15-летнего периода, местное правительство имеет возможность выкупить активы WMD. Если стоимость активов увеличится, местное правительство выплатит разницу WMD. Деньги, полученные WMD, снова инвестируются в реформирование других коммунальных служб, используя тот же самый механизм (принцип оборотного фонда).

В качестве непосредственной реакции на отчет комиссии Камдесю, министр Нидерландов по сотрудничеству и развитию инициировал ряд пилотных проектов, чтобы продемонстрировать инновационные подходы в финансировании развития услуг водоснабжения. Один из этих пилотных проектов – проект водоснабжения в Восточной Индонезии (WSEI), полностью направлен на реабилитацию финансовых возможностей и устойчивости компаний водоснабжения в Восточной Индонезии.

Службы водоснабжения в Восточной Индонезии находятся в критическом состоянии. Инфраструктура морально устарела, технически износилась и исчерпала свой потенциал

из-за растущей урбанизации и повышения спроса на воду. Качество воды очень плохое. Из-за плохого обслуживания, готовность платить за воду столь же низка, составляя только 30 % потребителей. Компании водоснабжения, испытывающие недостаток финансов, имеют также ограниченные трудовые и управленческие ресурсы для того, чтобы самостоятельно справиться с ситуацией. Водные тарифы намного ниже эксплуатационных затрат, но бедные домохозяйства, без подключения их домов к сети, не получают выгоды от этого и должны обращаться к дорогостоящим услугам развозчиков воды.

Эти 12 местных правительств и их коммунальные службы обеспечивают водой, в общей сложности, 600.000 человек (92.000 жителей подключены к сети). Партнерства WMD стремятся увеличить число подключений домов к водопроводной сети на 500 % (более чем 3 миллиона человек) за следующие 15 лет. Совместные предприятия уже действуют в 3 городах. Еще, по крайней мере, 4 начнут свою работу в начале 2006 года, и многие небольшие общины проявили большой интерес к этому подходу. В 1994 году WMD участвовала в проекте вместе с местной компанией водоснабжения "Kota Ambon". К 1998 году были созданы условия для организации совместного предприятия WMD и "Kota Ambon", планирующее обеспечение муниципальных служб финансами при новой системе управления.

После существенного усовершенствования деятельности коммунальных служб, 15 других местных правительств и служб водоснабжения установили контакты с WMD для организации подобных совместных предприятий. В настоящее время, WMD создала совместные предприятия с 12 местными правительствами.

Подсчитано, что, по крайней мере, 100 миллионов Евро необходимы инвестиций в течение следующих 15 лет для реабилитации компаний водоснабжения в Восточной Индонезии в рамках проекта. WMD обеспечила стартовый капитал водоснабжения в Индонезии равный одиннадцати миллионам Евро (3.5 миллионов Евро от WMD и 7.5 миллионов Евро от правительства Нидерландов). Эти финансы используются, чтобы создать рычаги для дальнейшего финансирования многосторонними финансовыми организациями.

*Источник: NWB*

### ***Улучшение санитарных условий в трущобах Пуны***

Местные муниципалитеты индийских городов несут ответственность за строительство и эксплуатацию туалетов в трущобах. Однако туалеты выходят из строя, не обеспечивая нужды населения. Муниципалитет Пуны решил построить 220 туалетных кабинок в 1999-2000 гг. и еще 220 туалетных кабинок в 2000-2001 гг. в трущобах. 440 туалетных кабинок (более 10.000 туалетных мест, с коэффициентом использования 1 место для 50 человек) были затем построены, при их стоимости 400 миллионов рупий. Приблизительно половину потраченных сумм ожидалось покрыть за счет средств, субсидируемых корпораций развития городов и домостроения, компании государственного сектора, и правительством штата Махараштра. Неправительственные организации были приглашены участвовать в тендере на строительство туалетов и их эксплуатацию в течение 30 лет, собирая плату с коммун. 8 неправительственных организаций были отобраны для выполнения первой фазы проекта.

Одна неправительственная организация, Общество поддержки региональных ресурсных центров (SPARC), работающая с организациями жителей, построила 114 туалетных кабинок с более чем 2000 туалетных мест и 500 детских туалетных мест, благодаря механизму сбережений и кредита, организованного женщинами. Женщины учились как строить туалеты и как обращаться с бюрократией. Таким образом, в период 1999-2000 гг. половина туалетных кабинок была построена общинами трущоб и половина подрядчиками под их надзором. Затем было назначено агентство, ответственное за их поддержание и обслуживание, которая собирает 20 рупий с семьи в месяц, централизовано закупает материалы и помогает назначать смотрителей. Фактор успеха -

прозрачность и демократия, передача полномочий и повышение потенциала бедных общин, особенно женщин; а также партнерство местного правительства, неправительственных и общественных организаций.

Для распространения этого опыта, SPARC и общественные организации уже организовали множество поездок по обмену опытом между Пуной, Мумбаи, Бангалором и другими городами. Посещая объекты строительства туалетов, чиновники из управления трущобами Бангалора попросили, чтобы общество построило туалеты в районах бедноты их города.

*Источник: Агентство ООН по жилью*

**Совместный пилотный проект Индии и USAID: улучшение доступа к финансовым рынкам через повышение эффективности работы местных органов власти и их коммунальных служб**

Один из способов улучшить доступ к внутренним и внешним финансовым рынкам заключается в совершенствовании работы местных органов власти и местных коммунальных служб. Несколько дополнительных подходов использовались с этой целью. Один из них – совместная инициатива Агентства Международного Развития Соединенных Штатов (USAID) и правительство Индии, инициированная в 1994 году и известная как Проект Индии и USAID по реформированию и развитию финансовых институтов (FIRE-D).

Проект "FIRE-D" использует рыночные подходы для поддержки развития системы финансирования инфраструктуры и повышения качества услуг городской инфраструктуры, особенно, услуг водоснабжения и санитарии. Основной подход состоит в том, чтобы обеспечить техническую помощь, нацеленную на улучшение технической, финансовой и институциональной эффективности местных органов власти и компаний водоснабжения и санитарии с тем, чтобы они могли работать, обеспечивая окупаемость услуг.

Администрация проекта работает с тремя уровнями структуры управления в Индии - центральным, штата и муниципальным - чтобы обеспечить благоприятные условия для жизненно важных реформ.

Основные особенности подхода следующие:

Акцентирование на роли некоммерческих организаций сообщества, а также частном секторе в дополнение к государственным усилиям по расширению услуг водоснабжения и санитарии для бедных.

Помощь в развитии структур местных органов власти, с целью получения доступа к внутренним рынкам капитала с помощью муниципальных облигаций, и адаптация, в местном масштабе, развитой муниципальной системы оценки кредитоспособности. (Первыми из этих облигаций были Ахмадабадские муниципальные корпоративные облигации, выпущенные в 1998 году. С тех пор, 30 других индийских городов получили рейтинги кредитоспособности, и семь из них смогли выпустить облигации для финансирования инфраструктуры. Муниципалитет Ахмадабада использовал средства от выпуска облигаций и заем, гарантированный USAID, для строительства системы водоснабжения, которая обслуживает 60 процентов городского населения),

Проведение реформ городского управления, особенно, управления финансами и системы отчетности. (С помощью этого проекта, технические указания по муниципальному бухгалтерскому учету были подготовлены, стимулируя реформы),

Развитие политической структуры на уровне штата для сектора услуг водоснабжения и санитарии и национальной политической структуры для совершенствования управления твердыми отходами, Обмен опытом с помощью создания тренинговой сети, организации

ознакомительных туров, формирования ассоциаций городских менеджеров и размещения вебсайта.

Выводы:

Ряд выводов был сделан на основе изучения этого подхода. Он продемонстрировал, что значительные достижения в создании доступа к финансированию возможны через создание потенциала. Особые достижения проекта на национальном уровне включают реформирование политической структуры, создание правовых и финансовых стимулов для местных органов власти и их коммунальных служб и разработку руководства, обеспечивающего более действенные методы мобилизации ресурсов. Варианты финансирования, основанные на рыночных принципах и внедренные в рамках проекта, включают: муниципальные облигации, свободные от налогов облигации, объединение средств финансирования развития, и указания по использованию различных вариантов финансирования. Проект также помог выработать типовой муниципальный закон с разделами, касающимися муниципальных организаций, как вести бизнес и структур для участия сообщества в принятии решений местного органа власти, среди прочего.

На уровне штата Тамил Наду, проект помог в подготовке инструкций и руководства по совершенствованию управления муниципальными финансами с помощью двойной бухгалтерии и учета методом начислений. Система объединяемых средств финансирования развития, разработанная в рамках проекта, сначала использовалась в штате Тамил Наду для проектов водоснабжения в 14 небольших поселках и городах среднего размера. Управление развития кредитования USAID частично гарантировало основную сумму займов.

Проект также обеспечил хорошие результаты на местном уровне, особенно, в плане создания соответствующего потенциала организаций для подготовки проектов, доступа к финансовым рынкам, повышения кредитоспособности, а также в пропаганде инструментов финансирования и разработке проектов коммерчески жизнеспособного водоснабжения и санитарии. Он также создал стимулы для развития местных поставщиков услуг, основанные на кредитовании системы обслуживания, начиная с использования небольших ссуд, которые облегчат доступ к частному капиталу. Данный опыт можно использовать и в других частях мира, особенно на небольших городских территориях в странах со средними доходами.

*Источник: Агентство ООН по жилью, 2006 г., подготавливаемый "Второй отчет по водоснабжению и санитарии в городах мира: второстепенные городские центры"; Записка 2 по проекту FIRE-D USAID в Индии". Неопубликованный внутренний документ правительства Индии и USAID.*

### **Субсидии, направленные на достижение конечного результата, успех и неудачи в Гвинее**

До подписания контракта, Гвинейские домохозяйства платили 12 центов за кубический метр воды (котировки доллара США 1989 г.), подаваемой по водопроводной сети. Что было значительно ниже уровня окупаемости услуг. Начальные проработки показали, что для покрытия затрат и обеспечения финансовой жизнеспособности проектов, а также расширения водохозяйственных услуг на протяжении длительного периода времени, среднюю оплату<sup>3</sup> услуг потребителями необходимо повысить до 0.76 центов за кубический метр в 1995 году, и затем снизить до 0.68 центов. Это подразумевало повышение тарифов на 630 процентов.

В 1989 году правительство решило двигаться в направлении обеспечения окупаемости услуг, однако, пытаясь избежать тарифного стресса. С этой целью, оно заключило лизинговое соглашение по оказанию водохозяйственных услуг частными компаниями в столице Конакри и 10 других городах и поселках. В то же самое время, оно получило кредит Международной Ассоциации Развития Группы Мирового Банка (МАР), который используется в течение первых шести лет соглашения для субсидирования уменьшающейся доли затрат частного оператора, неоплаченных населением. При таком подходе стало возможным постепенно наращивать тариф водоснабжения, начиная с



уровня, принятого до 1989 года, до тех пор, пока он не достиг уровня окупаемости затрат. Такая организация услуг также позволяла внедрить прозрачное и ограниченное во времени (шесть лет) субсидирование тарифов для потребителей, ослабляя бремя расходов и демонстрируя улучшение обслуживания, прежде чем полные затраты на запланированные усовершенствования проявились в счетах потребителя.

После начальной оплаты, одновременно выплаченной оператору, Гвинейское правительство оплатило кредит, основываясь на отчетах независимых аудиторов по сбору средств подрядчиком в рамках лизингового договора, которые подготавливались каждые четыре месяца. Доступ к кредиту был, таким образом, непосредственно связан с качеством услуг и сбором средств за их поставку.

Контракт предусматривал розничные цены, которые корректировались, основываясь на формуле: издержки плюс фиксированная прибыль, предназначенной для учета изменений в обслуживании для частного оператора (подрядчика лизингового соглашения) и владельца активов. Основываясь на этом процессе регулирования стоимости, тариф продолжал повышаться после того, как постепенно было прекращено субсидирование, достигнув 0.83 центов в 1996 году, а затем оставался постоянным в местной валюте для оставшегося срока лизингового соглашения. К концу 1997 года минимальная оплата за обслуживание, производимая два раза в месяц, была 13 долларов США в расчете на каждого клиента - очень высокая плата с учетом доходов домохозяйств. Результатом этого стало резкое падение сборов средств и рост числа бездействующих подключений к сети.

Высокие тарифы, частично, были обусловлены низкой производительностью труда, содержанием большого штата, большими расходами при оказании услуг, и значительными безнадежными долгами потребителей. Кроме того, нормативные ресурсы в плане контроля этих расходов были слабыми, что, например, подтверждается отказом правительства пересмотреть сокращение ставок подрядчика арендного договора или пересмотреть формулу индексации стоимости после четырех лет эксплуатации. Усложняющим фактором были споры между оператором и компанией - владельцем системы по определению потерь воды и, следовательно, ответственности за работы по их сокращению.

Хотя во многом контракт обеспечил улучшение обслуживания, он оказался неэффективным в плане сокращения физических и коммерческих потерь и в достижении расширения доступа к сети. Эти недостатки, вероятно, также внесли свой вклад в высокие тарифы, потому что неэффективность производства могла отразиться на тарифах, а низкие темпы подключения к сети означали, что затраты покрывались неразвитой сетью клиентов. При высокой стоимости воды, поставляемой по водопроводной сети, многие жители не могли оплатить воду: в 1994 году почти 12.000 подключений к сети бездействовало из-за неуплаты.

Поскольку тарифы повысились, сборы средств упали почти до 50 процентов в 1991-92 годах, повышаясь приблизительно на 60 процентов в 1993-96 годах. Сбор оплаты в государственном секторе оказался еще более проблематичным, особенно после первых лет контракта, при уровне сбора средств, опустившимся до 50 процентов в 1991 году и до 10 процентов в 1993 году.

Оператор арендного договора пытался найти соответствующие законы, чтобы оштрафовать незаконные подключения к водопроводной сети и облегчить погашение долгов, но имеющиеся законы не обеспечивали политической поддержки. После этого была предпринята попытка ликвидировать незаконные подключения к водопроводной сети.

Выводы:

В то время, когда система субсидий работала без сбоев, эксплуатационная

производительность, затушевывалась регулируемыми средствами. При таком подходе, использование формулы "издержки плюс фиксированная прибыль" в значительной степени нейтрализовало эффект работы, базируемой на субсидиях; это не обеспечивало достаточные стимулы для сокращения затрат оператором. Кроме того, не было достаточной четкости в распределении ответственности между оператором и владельцем сети. Это приводило к спорам между ними. Помимо этого, правительственная доля средств, покрывающая расходы оператора не гарантировалась, и она отставала от нарастающих требований.

Опыт Гвинеи иллюстрирует необходимость создания эффективных стимулов для работы частных операторов, когда регулирующая база и контроль слабы, и оператор не полностью подчинен коммерческому риску. Лицензионное соглашение в Гвинее, срок которого истек в 1999 году, не был возобновлен, и международные партнеры покинули страну в начале 2001 года.

*Источник: Дж. Пенеллоуп и Алэйн Локассол. "Снижение темпов повышения тарифов: финансирование перехода к окупающим стоимость воды тарифам в Гвинее", [www.gproba.org](http://www.gproba.org).*

### **Субсидии потребления за счет помощи на основе достижения конечных результатов в Чили**

В конце 80-ых годов прошлого столетия в Чили начали реформу сектора водоснабжения и санитарии. Новая методология формирования тарифов, направленная на повышение стоимости воды, покрывающей истинную экономическую стоимость услуг по её поставке. Целенаправленное внедрение проверенных и ориентированных на конечный результат субсидий водопотребления проведено в начале 90-ых годов. Домохозяйства, которые имели доходы ниже прожиточного минимума, извлекли выгоду из субсидий, которые покрывали разницу между фактической оплатой и готовностью платить (5 % ежемесячного дохода домохозяйств). Субсидии следуют модели повышающегося ступенчато-пропорционального тарифа. Согласно закону, субсидия может покрыть 25-85 % суммы счетов за водоснабжение и канализацию при норме потребления 20 кубических метров в месяц, с оплатой превышающей суммы клиентом. Все потребление выше этого лимита, оплачивается по полному тарифу потребителем. В соответствии с законом, компании направляют счета клиентам сети с учетом субсидий и счета муниципалитетам на предоставленные субсидии (муниципалитеты оплачивают субсидии из предназначенных для этого средств, которые они получают от центрального правительства). После этого муниципалитет становится клиентом поставщика услуг и может оплачиваться за счет процентов от последней оплаты. В 1998 году, почти 450.000 субсидий были распределены государством.

Схема субсидий позволила правительству Чили повышать тарифы на воду до уровней, отражающих затраты, не ставя под угрозу их социальные цели. После реформы, компании водоснабжения и канализации сообщили о превышении доходов над расходами, более чем в 3 раза превышающих затраты при схеме субсидий (исключая административные расходы). Затраты правительства сократились.

Учет водоподачи - предпосылка для работы чилийской системы. Страны с недостаточным оборудованием сетей приборами водоучета не могут использовать эту систему без серьезных модификаций. Проверенное планирование средств основывается на определенных суммах для создания институционального потенциала, особенно, на муниципальном уровне. Даже в Чили, некоторые муниципалитеты все еще испытывают недостаток в необходимом потенциале для управления и контроля схемы субсидий. Страны с менее развитым институциональным потенциалом могут использовать более простые механизмы планирования, например, схему, основанную на географической карте бедности (как в Колумбии). Кроме того, схема, использующая подключения к сети, а не субсидии потребления, потребует менее развитого институционального потенциала, так как приемлемость должна быть оценена только однажды. Такие индивидуально проверенные и ориентированные на конечный результат субсидии могут быть дорогими для применения. Правительство Чили использует те же самые инструменты

планирования для распределения некоторых выгод, которые понижают административные затраты. Применение такой схемы только для одной программы субсидий может быть слишком дорогим.

*Источник: Андрес Гомес-Лобо, Обеспечивая доступ к воде: субсидии потребления с учетом конечного результата в Чили*

### **Партнерство государства и частных предпринимателей в финансировании сектора санитарии в Бразилии – «Caixa Economica Federal do Brazil»**

Организация "Caixa Economica Federal do Brasil" финансирует социальные программы, включая строительство жилья и образовательные программы для граждан с низкими доходами. Это основная правительственная организация, ответственная за финансирование городского развития и санитарное обслуживание. "Caixa" - важный партнер бразильских штатов и местных органов власти в финансировании инвестиций в санитарную инфраструктуру, объектов жилищного строительства и другие сооружения городской инфраструктуры.

Программы федерального правительства в области санитарных услуг и инфраструктуры направлены на улучшение ситуации в области здравоохранения и качества жизни населения, инвестируя средства в мероприятия, направленные на расширение сферы услуг по водоснабжению, канализации, дренажированию городов, очистке и утилизации сточных вод, а также в исследования и проекты.

В бюджете "Caixa" на 2004 год, 918 миллионов долларов США были предусмотрены для инвестиций в санитарную и инфраструктуру.

Инвестиции поддержаны ресурсами фонда FGTS. Фонд FGTS был создан в 1966 году для обеспечения работникам резервных средств, формируемых во время службы в одной или более компаниях, на случай сокращения, среди прочего, а также для стимулирования государственной политики, финансируя программы жилищного строительства, основные объекты санитарии и городской инфраструктуры. "CAIXA", как исполнительное агентство FGTS, управляет ресурсами, составляющими 52 миллиардов долларов США, и ведет отчетность по 447 миллионам счетов FGTS, открытых для рабочих, и 2 миллионов счетов предприятий, которые ежемесячно вносят свои средства в фонд, что дает возможность "CAIXA" контролировать средства 3-его по величине фонда в мире.

Остаток портфеля инвестиций для жилищного строительства, экологической санитарии и развития инфраструктуры составляет 23,2 миллиарда долларов США. Такие ресурсы обеспечили рабочие места миллионам бразильских граждан, внесших свой вклад в сокращение дефицита средств для жилищного строительства, водоснабжения и канализации, повышая темпы жилищного строительства, доступ к очищенной воде, ускоряя решение проблем канализации и улучшения городского общественного транспорта, таким образом, обеспечивая достойную жизнь бразильского гражданского общества.

Оперативное использование средств этого фонда обеспечивает «CAIXA» роль главного агента, реализующего государственную политику и правительственные программы, которые решают проблемы жилищного строительства и санитарии.

*Источник: Форма местной деятельности IGD для 4-ого Всемирного Водного Форума и программа лучших методов Caixa на вебсайте [http://melhorespraticas.caixa.gov.br/sobre\\_caixa.asp?idioma=#item1](http://melhorespraticas.caixa.gov.br/sobre_caixa.asp?idioma=#item1)*

### **Установление тарифов с учетом бедных: Канкун и Исла Маджерес (Мексика)**

С1993 года население в северной части штата Куинтана Роу, главным образом, в

городах Канкун и Исла Маджерес стало расти быстрыми темпами, никогда ранее не отмечавшимися в стране, что было также связано с быстро развивающейся промышленностью туризма. С 1976 по 1993 год население увеличивалось на 15 процентов в год, достигнув 250 тысяч человек. Только 61 % населения имел водопровод в своих домах, и только 30% были подключены к канализационной системе. В основном, к канализации были подключены гостиницы. 15 тысяч семей обеспечивались водой из коммунальных колонок. С 1994 по 2005 год население удвоилось, достигнув 550 тысяч жителей. Число гостиничных номеров увеличилось с 18 до 26 тысяч. К 2004 году, достопримечательности этого района посещало более 3 миллионов туристов в год. Вдобавок ко всему, планы застройки городов не составлялись, и большая часть жилищного строительства велась вне запланированных площадей.

Основной проблемой местных властей стало обеспечение услуг для растущего туристического бизнеса, и в то же самое время, сокращение инфраструктуры, разделяемой с городом. Все это происходило на фоне взрывного темпа прироста населения, относительно неопытного руководства и вновь созданных государственных институтов.

При этих условиях, правительство предложило альянс с частной компанией, мандат которой был выдан на строительство инфраструктуры водоснабжения и санитарии для всего населения. Для финансирования этого проекта, была предложена тарифная структура, основанная на субсидиях гостиниц и туристического бизнеса населению в целом. Авансовые инвестиции должны были быть обеспечены для ликвидации отставания в развитии инфраструктуры.

В эти годы, услуги водоснабжения и санитарии росли быстрее, чем население и туристический бизнес. Если было около 40 тысяч подключений к водопроводной сети в 1994 году, то в 2005 году уже почти 140 тысяч. Другими словами, в то время как население удвоилось, объемы оказываемых услуг утроились. В то же самое время, объемы водоподдачи увеличились немного меньше чем на 40 % в результате модернизации распределительной сети. С 1994 года, 3 предприятия по очистке сточных вод были построены и введены в эксплуатацию. Почти 80 тысяч отводов сети, по которым подается почти 90 процентов потребляемой воды, были оборудованы измерительными приборами.

К концу 2005 года, уровень охвата населения водопроводной сетью достиг 100%, канализацией - 85% и услугами санитарии - 100% (все канализационные стоки должным образом очищались прежде, чем сбрасывались в природные водоприемники). В то же самое время, коммунальные тарифы были ниже чем в других районах туризма и аналогичного размера городах. Гостиницы представляют менее 1 % основных клиентов, потребляют почти 30 % водопроводной воды, и обеспечивают почти 60 % доходов системы водоснабжения. Коммунальные пользователи составляют 93 % клиентуры, потребляют 61 % воды, и формируют только 27 % доходов.

Помимо быстрого прироста населения, относительно нерегулируемой урбанизации и вновь созданных учреждений, отмеченных ранее, необходимо упомянуть, что менее чем за два года до проекта, этот административный район был поражен экономическим кризисом. Рост инфляции был значительным, песо потеряло две трети его стоимости в долларовом эквиваленте, а финансовые рынки были недоступны. Вдобавок ко всему, государственные инвестиции прекратились. В местном масштабе правительство штата столкнулось с политическим кризисом, что повлекло за собой потерю кредитоспособности со стороны общества и федеральных учреждений. В начале реализации проекта, прошли выборные компании - четыре муниципальных и две на уровне штата.

На национальном уровне был принят новый водный закон, плюс институциональная перестройка в различных агентствах, главным образом, учреждение «Comision Nacional del Agua» (CAN – Национальная комиссия по водным ресурсам) и министерства по вопросам окружающей среды, при котором действовала CNA. В результате этого, в

течение двенадцати лет институциональные, политические и экономические структуры преодолели период нестабильности. Несмотря на это, проект продолжался и обеспечил хорошие результаты.

Наш опыт эффективного перераспределения ресурсов от богатых к бедным подытожен ниже:

Многие водопроводные системы обслуживают среди прочих потребителей небольшую группу крупных пользователей, которые обеспечивают 30, 40 и более процентов доходов компании. Это предприятия промышленности, гостиницы, богатые районы с жилыми многоэтажными зданиями и т.д. Эти потребители обеспечивают финансовые ресурсы для повышения качества услуг менее богатым пользователям. 60 % доходов в Канкуне и Исла Маджерес обеспечиваются этими группами потребителей.

Даже когда крупные пользователи финансируют большую часть системы, каждый должен платить за услуги водоснабжения. Это стимулирует рациональное потребление, способствует социальному единству, предоставляя права и налагая обязательства на каждого и, наряду с этим, создает ощущение собственника системы. 98 % счетов водоснабжения оплачиваются в Канкуне и Исла Маджерес.

Несмотря на возможность, которую обеспечивают крупные пользователи, эффективность является необходимым условием для трансформирования доходов компаний водоснабжения за счет крупных потребителей в расширенный доступ к услугам водоснабжения и санитарии для всех, но, в особенности, наиболее бедных слоев населения. Кроме того, основным условием является использование ресурсов для защиты окружающей среды. Канкун является уникальным примером для Мексики, где все инвестиции за последние 12 лет были обеспечены за счет компании водоснабжения, а не правительственных субсидий. Помимо этого, компания водоснабжения выплатила крупную сумму правительству за права концессии и посредством других налогов.

Эффективность не является самоцелью, а результат сбалансированных стимулов. Отделение технических эксплуатационных функций от политических и регулирующих создает благоприятные условия для обеспечения эффективности. В штате Куинтана Роу внедрена одна из наиболее прогрессивных регулирующих структур для водохозяйственной деятельности. Штат устанавливает цели и стандарты, и контролирует их выполнение. Компания работает в соответствии с этими целями и стандартами.

Техническая экспертиза является важным компонентом, особенно в быстро изменяющихся условиях. Учитывая высокие темпы прироста населения и относительно незапланированное городское развитие, компания, отвечающая за систему, подверглась серьезным проверкам много раз. Последним эпизодом был ураган Вилма, самый сильный из когда-либо зарегистрированных в Атлантике. Уже несколько часов спустя после урагана, население имело доступ к воде, подвозимой водовозами или непосредственно из резервуаров, эксплуатируемых компанией. Спустя менее семи дней после этого, работа системы водоснабжения была восстановлена, и водопроводная вода поступала ко всем потребителям, даже раньше подключения электричества в некоторых случаях.

*Источник: Институт делегированного управления, 2005 г.*

### ***Децентрализованное сотрудничество между SEDIF и городом Печ Чангва, Камбоджа***

Камбоджа - небольшая страна с 11,5 миллионов жителей. 85 % населения живет в сельских районах. В стране не было национального правительства в течение 20 лет, и только в последние 10 лет государственная система управления была восстановлена. Министерства все еще сталкиваются со многими трудностями в планировании, осуществлении и координации приоритетной деятельности.

В области водоснабжения, только 25 % населения имеют доступ к современной системе водоснабжения. В вопросах строительства необходимой инфраструктуры, национальные власти полагаются на международное финансирование, которое необходимо, чтобы в настоящее время дополнить недостаточные частные инвестиции.

Проект, выполненный французским синдикатом SEDIF ("Syndicat des Eaux d'Ile de France") направлен на улучшение водоснабжения в сельских районах и разработку воспроизводимой модели. Проект осуществлялся в муниципалитете Печ Чангва (70 км из Пномпеня) с населением 3.312 жителей.

Синдикат "SEDIF" работал в партнерстве с французской неправительственной организацией "Gret" и местными организациями, ответственными за выполнение проекта. "Sedif" и "Gret" гарантировали информированность и участие местного населения в процессе принятия решений. Кампучийские местные власти при поддержке "Gret" осуществляют прямое управление проектами. В свою очередь, синдикат "Sedif" обеспечивает финансовую поддержку, обучение и консультирование по техническим вопросам, а также помощь в планировании, составлении бюджета и институциональном развитии.

Проект, выполненный синдикатом "SEDIF" в соответствии с французским законом "Santini-Oudin", который позволяет коммуна, общественным организациям межкоммунального сотрудничества и властям, ответственным за коммунальное обслуживание (водоснабжение и санитария), использовать максимально 1 % их бюджета для сотрудничества с иностранными местными властями по вопросам водоснабжения и санитарии.

Данный проект является экспериментом по поддержке водохозяйственной политики в сельских районах Камбоджи. Предусмотрено его распространение на другие деревни и города.

Кампучийское правительство решило использовать подход, направленный на участие потребителей, увязанный с децентрализацией государственного управления. Этот подход основан на местных предпочтениях, одновременно выраженных и закрепленных в определении или принятии инвестиций, которые необходимо сделать, и в выборе системы управления инвестициями (управление ассоциациями пользователей или делегирование его частным операторам). Кроме того, последующая эксплуатация и контроль сети требуют максимальной приближенности менеджеров к объектам, что может быть гарантировано только на местном уровне. При структуре проведения политики водоснабжения на основе договорных обязательств, контроль будет более действенным и должен осуществляться в местном масштабе. В то же время, адекватные ресурсы имеют существенное значение (обучение, обмен опытом, переподготовка профессионалов и т.д.). Социальная инженерия является большой проблемой развития основных услуг.

Синдикат "SEDIF" осуществил проектные мероприятия в рамках этой структуры и его обязательств по развитию таких направлений, как участие общественности в принятии решений, обучение, укрепление потенциала развития, использование экологически чистых технологий, гарантирующих устойчивость этих мероприятий.

Эта инициатива, которая могла бы быть повторена другими местными властями во Франции, уже поддерживается другими странами в Европе. Пример "SEDIF" показал, что сочетание мобилизации общественности и поддержки водной индустрии может не только усилить имеющееся финансирование проектов водоснабжения и санитарии, но также серьезно воздействовать на политику национального правительства. Представительный комитет французских местных властей определил уровень финансирования и осуществил его. Ключевым фактором такой серьезной и необходимой донорской поддержки является регулярное общение. "SEDIF" пытается повысить информированность местных жителей о вариантах услуг водоснабжения и санитарии,

которые лучше всего удовлетворяют их потребностям и везде, где это возможно, вовлекают их в разработку и последующее управление их проектами.

*Источник: SEDIF*

### **Водоснабжение Джакарты - помощь, базирующаяся на достижении конечного результата (ПКР), инструмент расширения охвата потребителей**

В Джакарте, как в других городах развивающихся стран, бедные коммуны имеют ограниченный доступ к водопроводной сети. В результате они или используют загрязненные грунтовые воды из неглубоких колодцев, или оплачивают доставку воды развозчикам воды. Большая Джакарта имеет население 8 миллионов человек, и обеспечивается водой на основе двух концессионных соглашений. Цели концессий, управляемых "PALYJA", состоят в том, чтобы повысить уровень доступа к водопроводной питьевой воде и улучшить качество услуг, а также качество питьевой воды. В Западной Джакарте, после 8-ми летней работы, "PALYJA" расширил охват потребителей с 30 % в 1998 году до 55% в конце 2005 года, инвестировав 90 миллионов долларов США. Концессионный договор устанавливает в качестве технической задачи обеспечение доступа 60 % населения к водопроводной распределительной сети до 2007 года.

Несмотря на серьезный финансовый и социально-политический кризис, который потряс Индонезию в 1997 году и чьи последствия ощущаются спустя несколько лет, "PALYJA" поддерживает уровень инвестиций, о которых договорились с властями в рамках соглашения. Фактически, объемы продаж через сеть увеличились на 50 % с 1998 года, позволяя обеспечить расширение сети полностью за счет финансирования в соответствии с концессионным соглашением, без каких-либо правительственных субсидий. 150.000 новых потребителей были подключены к сети (+ 70 % потребителей), в то время как число потребителей с низкими доходами выросло более чем на 400 %. В целом, один миллион человек может воспользоваться расширением сети и дополнительными подключениями.

Для ускорения реализации программы расширения сети и повышения уровня услуг, предлагаемых коммунам с низкими доходами (особенно тем, кто живет в незаконно построенных поселках), а также для тех, кто живет на уже обслуживаемых территориях, будут осуществлены проекты в рамках помощи, нацеленной на достижение конечного результата. Это планируемые инвестиции, предназначенные для улучшения доступа городской бедноты Джакарты к услугам водопроводной сети. Грант составит максимально 5 миллионов долларов США, которые будут равномерно распределены между концессиями для западной и восточной частей города.

Благодаря этому проекту, "PALYJA" расширит услуги для бедных в 2006 году. После подготовки механизмов ПКР, требование домохозяйств были идентифицированы, а также уровень организации сообщества, и "PALYJA" составила каталог уровней обслуживания и коммерческих вариантов, которые предлагаются коммунам с низкими доходами. Подсчитано, что от 5000 до 10.000 новых подключений нужно обеспечить для коммун с низкими доходами в текущем году.

### **Соответствие спроса предложению: консультант по финансированию водохозяйственных проектов ВИЕС**

Водная Инициатива Европейского Союза (ВИЕС) является попыткой повысить эффективность использования значительных финансовых и технических ресурсов, имеющихся у ЕС и его членов для помощи развивающимся странам, с целью максимизировать индивидуальные и совместные усилия по достижению Целей Развития Тысячелетия по развитию сектора водоснабжения и санитарии беднейших стран мира ([http:// www.euwi.net/](http://www.euwi.net/)).

В 2003 году ВИЕС создала Рабочую Группу по Финансам (РГФ), которая выполнила ряд исследований механизмов финансирования в водохозяйственном секторе. РГФ состоит из представителей различных организаций и секторов государств-членов ЕС, ведомств, фондов частного сектора, операторов частного сектора, неправительственных организаций, и двусторонних и многосторонних доноров Европейского Союза, а также других регионов мира. Эти организации имеют большой опыт использования механизмов финансирования в развивающихся странах.

Результаты исследований РГФ механизмов финансирования водохозяйственного сектора выявили наличие информационного вакуума в отношении того, как работают и используются механизмы финансирования. В то время как некоторые доноры и международные финансовые институты предоставляют информацию об их финансовых продуктах в диалоговом режиме, нет исчерпывающих источников информации о сфере таких продуктов в продаже и как они работают, особенно относящихся к водохозяйственному сектору (что включает также управление водным сектором). Информация о механизмах финансирования, учитывающих перспективы спроса, является несистематизированной и часто анекдотической.

В рамках Европейской Водной Инициативы, был создан вебсайт, как первая реакция на необходимость ликвидации идентифицированного информационного вакуума (прототип в процессе разработки на <http://financeguide.euwi.net/>). Цель - обеспечить пользователей финансов, обычно в развивающихся странах, средствами выбора различных механизмов финансирования, которые доступны для водного сектора, и информацией о том, как они работают (в целом), а также обеспечить связи с другими вебсайтами Интернета, на которых можно получить дополнительную информацию. Существующий вебсайт РГФ - первый шаг на пути создания легко доступного источника информации о механизмах финансирования сектора водоснабжения и санитарии, повышающий уровень знаний и потенциал доступа к финансам.

Вебсайт предназначен для использования тремя заинтересованными группами:

- посетители вебсайта, которые ничего не знают о механизмах и инструментах финансирования. Например, посетители, которые желают узнать, что такое муниципальные облигации или что включает помощь, ориентированная на получение конечного результата. Этой группе будет предоставлен глоссарий.
- посетители вебсайта, которые хотят ознакомиться с информацией конкретных примеров. Например, посетители, которые хотят понять, как применяется механизм в секторе водоснабжения и санитарии, кто хочет использовать опыт других, узнать об их неудачах и успехах. Этой группе будет предоставлен сборник отчетов пилотных проектов.
- посетители вебсайта, которым он обеспечивает функциональные возможности равные рынку. Это позволяет сбалансировать спрос и предложение.

Данный вебсайт (гид по проблемам финансирования водного сектора) обеспечивает хорошую возможность свести воедино информацию о механизмах и инструментах финансирования из различных источников. Также отмечено стремление организовать совместные действия и предотвратить дублирование усилий. Однако, для осуществления этого проекта необходимы вклад и сотрудничество различных поставщиков финансов как внутри, так и вне Европейского Союза.

#### ***"Veolia" - Фонд Солидарности Большого Лиона, созданный для развития водоснабжения***

Водохозяйственный отдел Совета Большого Лиона ассигнует 0.4 % доходов его сектора водоснабжения и санитарии (то есть почти 500,000 Евро ежегодно) для укрепления потенциала городов партнеров через децентрализованные программы сотрудничества



(200.000 Евро); и для финансирования инфраструктуры в развивающихся странах через "Veolia" - Фонд Международной Солидарности Большого Лиона для развития водоснабжения (300.000 Евро).

Фонд, созданный в 2003 году, финансирует отобранные проекты, возглавляемые местными неправительственными организациями на основе финансовых соглашений. В 2005 году фонд финансировал системы питьевого водоснабжения и санитарии на Мадагаскаре, строительство скважин питьевой воды в Буркина-Фасо, подключение к системе питьевого водоснабжения и канализации для школ в Марокко и восстановление водопроводных сетей в Молдавии.

Первая децентрализованная программа сотрудничества была подписана с управлениями водоснабжения в Бейруте в 1999 году. Соглашение было продлено в 2003 году. Новое соглашение о сотрудничестве было подписано с организациями Мадагаскара в 2006 году. Такие же соглашения о сотрудничестве были подписаны между водным департаментом и иностранными местными властями, ответственными за общественное водоснабжение. Цель сотрудничества состоит в том, чтобы укрепить потенциал государственных организаций для повышения качества услуг. Служащие водного департамента Большого Лиона обеспечивают обучение и техническую поддержку, а также обмениваются своим опытом со служащими водохозяйственных управлений партнеров. Постоянные представители также присутствуют в регионах, чтобы гарантировать координацию программы, а партнеры приглашаются посетить водный департамент Большого Лиона.

Эти программы поддерживают долгосрочные отношения и способствуют партнерству и обмену опытом, а не только передаче ноу-хау. Программы выполняются в Ливане и на Мадагаскаре.

*Источник: Совет Большого Лиона и "Veolia"*

### **Системы водоснабжения программ сотрудничества ЕС: разработка и финансирование инновационного проекта, обеспечивающего доступ к водоснабжению и санитарии для бедных**

В 2004 году Совет Программы Сотрудничества ЕС (АСР) предложил и подтвердил создание фонда, который предоставит 500 миллионов Евро, разделенных на две части. Реализация первой части программы "Запрос предложений" начата в ноябре 2004 года.

31-ого января 2005 года ЕС получил 800 предварительных предложений. Общая сумма представленных проектов была приблизительно 5 миллиардов Евро, с необходимым совместным финансированием за счет Комиссии в размере 2.75 миллиарда Евро. Огромный спрос на финансирование сектора водоснабжения и санитарии в развивающихся странах превысил все ожидания.

После второй фазы оценки, были отобраны 97 проектов с общим объемом финансирования в 230 млн. Евро, при общей потребности в 412 млн. Евро (включая другие средства). В дополнительный список внесены 39 проектов на общую сумму 78 млн. Евро. Эти проекты были высоко оценены согласно различным критериям конкурса, но не могут быть профинансированы из-за ограниченности имеющихся средств.

Запрос на предложения включал 3 компонента: (i) совместное финансирование совершенствования структуры и методов управления водными ресурсами; (ii) совместное финансирование инфраструктуры водоснабжения и санитарии; (iii) совместное финансирование инициатив гражданского общества.

Предварительный анализ показал, что с помощью этих 97 отобранных проектов: (i) приблизительно 10 миллионов человек получат доступ к системам питьевого

водоснабжения к 2010 году и (ii), приблизительно 5 миллионов человек получат доступа к системам канализации к 2010 году.

Хотя результаты процесса оценки еще не изучены в деталях, следующее может быть отмечено:

Прежде всего, запрос на предложения данного масштаба для отбора проектов в секторе водоснабжения и санитарии важен сам по себе для Европейской Комиссии. Обычный способ выбора проектов для финансирования Европейским Фондом Развития (ЕФР) завершается переговорами с национальными властями развивающихся стран без проведения конкурса.

Второй инновационный элемент - через запрос на предложения определяется весь спектр новых партнеров для выполнения проектов. На сей раз не только национальные власти являются участниками процесса, но также целый ряд учреждений и организаций, которые прежде никогда бы не участвовали в выполнении программ ЕФР. Они добавляются в качестве партнеров развития и представляют неправительственные организации, муниципалитеты, региональные и бассейновые организации, группы пользователей и т.д.

До публикации запроса на предложения, перед потенциальными претендентами была поставлена задача формирования партнерств и подготовки инновационных подходов по организации финансирования и партнерств, структуре управления и другим вопросам.

Большое число претендентов и относительно высокое качество предложений, представляемых негосударственными организациями (и децентрализованными субъектами неправительственных организаций) было подтверждением не только высокой заинтересованности участников, но также их потенциала для создания партнерств для финансировании проектов водоснабжения и санитарии.

Первый запрос на предложения показал, что претенденты представили много предложений, которые сами по себе являются инновационными и творческими. Иными словами, при организации запроса на предложения были созданы условия для творческого и мотивированного подхода заинтересованных сторон к получению финансирования. Предложения, содержащие мобилизацию местного частного капитала и его сочетание с грантами и займами, составляют лишь несколько примеров.

Ключевым элементом запроса на предложения является конкуренция. Финансируются только лучшие проекты. Поэтому, чтобы преуспеть, предложение должно содержать все гарантии исполнимости, устойчивости и т.д. Эти гарантии выдаются без каких-либо вопросов. Это отличается от классического подхода к отбору проектов, когда гарантии обеспечиваются после взаимных договоренностей об условиях. Интересно проследить, будут ли отличия в выполнении и в вопросах "собственности" на проекты водоснабжения и санитарии в результате нового подхода.

Относительно короткое время, которое необходимо от представления предложения до получения решения относительно финансирования (в случае успешности предложения) - другой положительный элемент нового подхода к организации запроса на предложения.

*Источник: EUWF*