

Брюссель, 2 июля 2004 г.  
20899

## **RDT/N/02/CEN D(2004) ДОПОЛНЕНИЕ К ФАЙЛУ**

**Тема: Рабочий отчет К.Э.Науэн по заключительному семинару Проекта INCO-DEV «Препятствия и условия включения частного капитала и предпринимательства в сферу водоснабжения и очистки воды в Латинской Америке и Африке» (PRINWASS-ICA4-CT2001-10041), Оксфорд, 29 июня – 1 июля 2004 г.**

### **1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ**

Семинар проходил в два этапа: первый – международный, а в последние два дня в семинаре приняли участие специалисты по воде и другие заинтересованные лица – главным образом представители университета. На семинаре были представлены большинство организаций-партнеров по Проекту, как минимум на уровне старших научных сотрудников. Интересные доклады по исследуемому вопросу чередовались с общими дискуссиями и круглыми столами, участники которых трудились над итоговыми выводами – основой для дальнейших исследований, образовательных программ, поиска альтернативных подходов к решению выявленных проблем.

Консорциум состоит из 7 команд из Латинской Америки (Аргентины, Боливии, Бразилии и Мексики), двух из Восточной Африки (представители Кении и Танзании участвовали под покровительством университета Тампере, Финляндия) и пяти европейских команд (Финляндия, Греция, Португалия и Великобритания). Консорциум работал под умелым руководством д-ра Хосе Эстебана Кастро из Оксфорда.

Командами проведена значительная экспедиционная работа по изучению возможности привлечения частного сектора к организации водоснабжения и очистки воды, причем рассматривались и тщательно протоколировались самые разнообразные организационные схемы. Обширный материал в этом плане уже собран по Буэнос-Айресу (Бразилия), Тукуману (Аргентина), Кочамамбре (Боливия), Нитеруа, Лимейре, Озерному району (Бразилия), долине реки Темзы (Англия), Лахти, Кангасале, Лаппавези и Лапуа (Финляндия), Афинам (Греция), Малинди, Ньери и Тала-Тауну (Кения), Агуаскальентесу (Мексика), Дар-эс-Саламу, Килиуотеру и Танге (Танзания). Некоторые из этих исследований носят вполне законченный характер и находятся в завершающей стадии редактирования. Весь материал подвергается сопоставительному анализу. Итоговые материалы и некоторые подробности исследований уже доступны на сайте <http://www.prinwass.org>. Со временем, после очередного раунда проверки данных с провайдерами частного и общественного секторов, на этом сайте можно будет найти все материалы проведенных исследований.

## 2. РЕЗУЛЬТАТЫ МИССИИ

Исходным пунктом данного проекта (представленного комиссии в 2000 году) явились допущения, лежащие в основе подхода к вопросам водоснабжения и водоочистки (SSA) со стороны представителей Всемирного банка и других спонсоров, выступающих в защиту приватизации в этой сфере. Эти допущения были подвергнуты критическому анализу в отношении правомерности привлечения частного сектора к этой сфере деятельности, в связи с обнаруженной их несостоятельностью. Вот самые интересные выводы, сделанные на семинаре по результатам проведенных работ:

- (1) Курс на как можно более широкое привлечение частного сектора к организации городского водоснабжения и водоочистки основывается на **предположении о том, что общественный сектор работает неэффективно и недостаточно материально обеспечен** и что с привлечением частного сектора эффективность повышается благодаря конкуренции и новым источникам средств, что способствует доступу малообеспеченного населения к данным услугам. Собранный по этому вопросу материал не подтверждает этого предположения.
- (2) Исследовательская команда признает, что муниципальная и другие службы общественного обеспечения имеют смутное представление о качестве предоставляемых услуг, что в развивающихся странах создает дополнительные трудности в ограниченном и без того доступе населения к воде, отвечающей санитарным нормам. Однако, как показали исследования, со стороны многих частных служб водоснабжения сформировалась четкая модель невыполнения договорных обязательств (например, в области целевых капиталовложений и качественного уровня), что порой приводит к катастрофическим последствиям.
- (3) Еще одна выявленная типичная ситуация связана с тем, что неудачи общественного сектора в водообеспечении зачастую усугубляются, а то и напрямую провоцируются решениями, принимаемыми в отношении общественных служб. Так, политика, которую проводят **ВМФ, ВБ и другие спонсорские организации, нередко душит общественные властные структуры** и службы, отказывая им в выделении средств на возобновление и расширение капиталовложений в инфраструктуру с целью повышения уровня услуг (как правило, путем ограничения, а то и отмены права общественных служб на займы), что и создает условия, при которых можно заявить, что тут требуется частный капитал и предпринимательская инициатива. В самом деле, собранные аналитические данные свидетельствуют о том, что при такой политике общественным властям нередко предоставляется кредит (общественный долг) лишь на том условии, что они приватизируют эти службы, чаще всего явно вопреки желанию правительства или другой полномочной власти.
- (4) С другой стороны, выяснилось, что в большинстве случаев **частный капитал составляет лишь ничтожную долю** в структуре материального обеспечения систем водоснабжения, находящихся в частных руках. Источником капиталовложений, которые действительно имели место, служила оплата услуг или вспомогательные проекты, т.к. риск, сопряженный с долгосрочностью фиксированного капитала в области водоснабжения, считался слишком высоким. На самом деле представители двух крупнейших европейских водоснабжающих компаний («RWE-Темза» и «Суэц»), помогавшие команде в исследованиях еще со времен Киото,

подтвердили, что их собственные компании являются для них поставщиками услуг, а не инвесторами.

- (5) Что касается конкуренции, **запасы воды следует считать естественными монополиями**. Если для завоевания рынка действительно требуется конкуренция, то с получением лицензии или иной формы договора о долгосрочном обслуживании (чаще всего лет на 30), всякая конкуренция сразу исчезает – исключения составляют лишь такие капиталовложения, которые регулируются утвержденными ВТО правилами общественного обеспечения (что в большинстве случаев (пока) не так).
- (6) Что касается **работы** частного сектора, противоречащей целям договора, собранные нами данные показывают, что почти ни один договор не исполняется полностью, **и после подписания всех условий систематически возникают заявления о необходимости их пересмотра**, к чему городские или местные власти, как правило, не готовы. Более того, при подаче первоначальных тендерных документов или условий контрактов в них часто допускаются ошибки (по неведению ли, некомпетентности, а то и в связи с чьими-нибудь личными целями, скажем, в результате получения взятки), а поэтому многие из таких контрактов изначально были плохо обоснованы, что и вызывало немалое общественное возмущение. Самым показательным в этом отношении является город Кочабамба, где общественное движение протеста привело к ликвидации концессии в рекордно короткий срок, однако это далеко не единичный случай.
- (7) По части перерасхода воды, в том числе и неучтенного, частные службы, как правило, оказываются ничуть не лучше общественных, а по санитарному состоянию воды не выдерживают никакой критики, поскольку очистка по отношению к водоснабжению остается на положении бедного родственника в связи с недостаточностью капиталовложений в новые альтернативные ресурсосберегающие технологии переработки, приходящие на смену традиционным. В ряде случаев по прошествии примерно десяти лет частного хозяйствования в водоснабжении оказывалось, что надежнее всего работают общественные службы (например, в Бразилии и Мексике).
- (8) Поразительно, как порой более, чем **вековой мировой опыт, накопленный в области водоснабжения, сбрасывается со счетов, что приводит к весьма дорогостоящим ошибкам** и утрате общественного доверия. Мнение, что одна отдельно взятая технологическая или организационная модель способна заменить исторически сложившийся социально-экономический уклад, самым наглядным образом опровергается. Кстати, частные водохозяйства стремятся усвоить этот урок, все чаще и охотнее связываясь с общественными, неправительственными организациями и группами, учеными, чтобы разобраться в контексте прежде, чем решиться или не решиться войти в такую сложную ситуацию или же преодолеть многочисленные возникающие конфликты.
- (9) Статистические данные по направлениям капиталовложений свидетельствуют о спаде **частных капиталовложений с 1997 года** (сейчас они составляют всего около **3%**), а также о том, что основной поток капиталовложений крайне избирателен и склоняется к политике получения средних и крупных доходов, оставляя практически в стороне часть Африки к югу от Сахары и бедные регионы в других странах мира. Такая же дискриминация в капиталовложениях наблюдается и на региональном и национальном уровнях изученных нами развивающихся стран. Разумеется,

такая статистика отнюдь не говорит в пользу того, что «Задачи развития Миллениума» (Millennium Development Goals – MDGs) получают решительную и широкую поддержку; да и вообще большинство рассмотренных случаев дает мало оснований полагать, что где-нибудь этим задачам уделяется первоочередное внимание.

- (10) В развивающихся странах, где проходили наши экспедиции, конкретные проблемы, связанные с системами водоснабжения включены в более широкий контекст последовательного **усиления неравенства**, которым характеризовались 1990-е годы. Например, в Латинской Америке – регионе, где, по данным IDB, неравенство достигло наибольшего размаха – рост дискриминации за 1990-е годы сказался в росте заболеваемости, связанной с проблемами водообеспечения (напр., холеры и тропической лихорадки), причем возникли болезни, полностью искорененные еще на заре 20-го столетия. Кроме того, последние исследования в этом регионе (например, данные регулярного опроса общественного мнения «Латинобарометр») выявили тревожную тенденцию к разочарованию граждан процессом демократизации, начавшимся в 1980-х годах; в частности наблюдается растущее недовольство политикой либерализации и приватизации проводимой в Латинской Америке в 1990-е годы. Основные открытия Проекта социально-политического и культурно аналитического свойства четко показывают, как эти тенденции проявляются в тех или иных странах и регионах.
- (11) Другой устойчивой тенденцией, выявленной настоящим исследованием является полное или почти полное **отсутствие регулирующей функции** (или даже система регулирования), характерное в большинстве случаев для деятельности частного сектора в развивающихся странах (однако эта тенденция влияет и на общественные службы водоснабжения, которые всегда традиционно опираются на технократические модели, также исключая участие граждан в их деятельности). Всё это представляет серьёзную проблему, учитывая зарегистрированную в документах картину невыполнения контрактных обязательств частными поставщиками.
- (12) Существеннейшим моментом в этом контексте является **почти полная не доступность для регулирующих органов, местных властей и граждан информации** по работе частных поставщиков, что не позволяет осуществлять наблюдение и контроль за этой работой. Один из основных выводов напрашивающихся в связи с этим – **необходимость расширения возможности для местных властей** осуществлять надзор и регулирование в сфере частного водоснабжения. Гарантия доступности для общественности существенной информации связанной с деятельностью частного сектора в водоснабжении (например, о контрактных обязательствах по капиталовложениям, об уровнях прибыли и т. д. ) имеет решающее значение для увеличения прозрачности в этой области, чтобы граждане могли контролировать и отслеживать ситуацию. Развитие структур местной власти должно выражаться в увеличении доли участия граждан, особенно самых малообеспеченных, чтобы это участие в распределении водных ресурсов и их качестве было осмысленным. В рамках настоящего исследования выявлены уже существующие яркие примеры такого осмысленного участия граждан в этих вопросах. Такие примеры уже приносят положительные результаты и заслуживают изучения (например в Бразилии).

(13) Подавляющее большинство **водных ресурсов в мире находится в муниципальном управлении**, причем обнаруживается поразительное разнообразие исторически сложившихся и приспособленных к местным условиям систем управления (до 1970-х годов так было даже и в Англии и Уэльсе, где более тысячи муниципальных компаний в 1974 году слились в 10 крупных гражданских управлений водоснабжения, которые в свою очередь были приватизированы в 1989 году). В таких системах управления, как правило, сочетаются различные формы собственности (общественная, частная, коммунальная – а в экстремальных обстоятельствах общественных нестроений – форма «открытого доступа»), способы управления и установления баланса между ценами и себестоимостью. Все эти системы до сих пор достаточно хорошо работали, иногда веками. Однако изучены они мало, благодаря тому безумию, с каким с 1980-х годов международные финансовые учреждения и правительства-члены Организации экономического сотрудничества и развития насаждают определенные формы привлечения к этой сфере частного сектора, понимая при этом, что придется как-то покрывать риск долгосрочных капиталовложений, с которым не хотят, да и не могут справиться частные предприниматели. При условии повышения эффективности и совершенствования распределения услуг, в том числе и среди финансово уязвимых групп населения, в задачи настоящего исследования должна войти **попытка разобраться в муниципальных системах водоснабжения и поддержать их**. Это мнение охотно поддержали и частные предприниматели-участники семинара-совещания.

(14) Участники семинара признали, что подоплека вопросов организации систем водоснабжения и водоочистки носит прежде всего **политико-экономический** характер. Поскольку эти проблемы касаются всех граждан и зачастую связаны с глубоко укорененными верованиями и культурными ценностями, пусть и разными у различных групп населения, продолжение изысканий в этой области, а также углубление и расширение **диалога** создает самые верные предпосылки к преодолению сложившегося недоверия и к мобилизации объединенных усилий всех народных движений, предпринимателей общественного и частного секторов в деле равноправного доступа граждан к качественной воде. Обществу необходимо осознать, что технологии и организационные модели являются частью социально-экономического контекста – тогда у него возникнет осмысленный интерес, необходимый для понимания любых возможных ситуаций. Известно, что в основе хорошей организации любой системы лежит принцип многократно проверяемых практикой результатов поиска, однако на деле этот принцип поразительно часто игнорируется. Необходимо преодолеть порочную практику проводить анализ и принимать решения на основе идеологических или спекулятивных предпосылок. В частности, необходимо изменить преобладающее в общественном мнении противопоставление между «общественным» и «частным» и заняться поиском таких аналитических моделей, которые позволили бы глубже изучить механизмы их возможного и уже происходящего взаимодействия в системе управления водными ресурсами, в том числе водоснабжения и водоочистки.

### 3. Заключение

В лучших традициях Отдела международного сотрудничества, в рамках настоящего научно-исследовательского проекта проделана очень важная работа, направленная на решение с помощью накопленных знаний одной из важнейших социальных проблем. Показательно, что участникам проекта удалось выйти далеко за пределы чисто научных кругов и, благодаря сбору и точным методам обработки полученных данных, привлечь представителей как общественных служб, так и частного бизнеса к изучению самых острых спорных вопросов, оставив позади идеологические окопы. Ставка делалась на молодых людей, на внедрение новых идей и открытий в программы высших учебных заведений, кроме того, некоторые из полученных в ходе исследования уроков были обнародованы с помощью средств массовой информации.

Беспокойство вызывают скромные кривые обучаемости. То, что антиисторический и узко технократический подходы так навредили населению, общественным и частным организациям, препятствуя успеху решения «Задач развития Миллениума» в организации водоснабжения, говорит о необходимости пересмотра некоторых сложившихся представлений, в том числе и в области теории и практики организации коммунального хозяйства.

Мобилизирующее влияние Водной инициативы ЕС, признание ее пропагандистами того факта, что вопросы государственного управления являются жизненно важными для достижения поставленных целей, декларируемое стремление вовлекать в сотрудничество как европейцев, так и граждан других регионов, создают привлекательную возможность практического использования полученных в ходе данного исследования данных. Некоторые из выводов могут оказаться полезными для проектов Водного фонда ЕС даже на стадии их разработки, не говоря уже о работе над программой ЕТАР и другими наукоемкими программами. Успех данного проекта в деле выявления проблем создания надежных систем водообеспечения и поиска путей их решения воодушевляет и требует дальнейших действий в этом направлении.

Корнелия Э.Науэн  
Ст.научный сотрудник